




3 1761 11650323 6



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503236>



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, March 20, 1990

Le mardi 20 mars 1990

Issue No. 21

Fascicule n° 21

Nineteenth Proceedings on:

Dix-neuvième fascicule concernant:

To monitor the implementation and
application in both countries of
the *Canada-United States Free Trade
Agreement Implementation Act* as
well as any other related trade
development

Suivre l'application de la *Loi de
mise en œuvre de l'Accord de
libre-échange Canada-États-Unis* dans
les deux pays visés ainsi que tout
autre développement commercial qui y
serait lié

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Gerald Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin, P.C.	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Barootes	MacDonald
Bolduc	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Bosa	*Murray, P.C. (or Doody)
Fairbairn	Roblin, P.C.
Frith	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Gigantès	<i>Guysborough</i>)
Grafstein	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Barootes substituted for that of the Honourable Senator Ottenheimer (March 21, 1990).

The name of the Honourable Senator MacDonald substituted for that of the Honourable Senator Atkins (March 21, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-président: L'honorable Gerald Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Asselin, c.p.	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Barootes	MacDonald
Bolduc	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Bosa	*Murray, c.p. (ou Doody)
Fairbairn	Roblin, c.p.
Frith	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Gigantès	<i>Guysborough</i>)
Grafstein	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Barootes substitué à celui de l'honorable sénateur Atkins (le 21 mars 1990).

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald substitué à celui de l'honorable sénateur Atkins (le 21 mars 1990).



ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, April 5, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as on any other related trade developments; and

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the Second Session of the Thirty-third Parliament and the First Session of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant la deuxième session de la trente-troisième législature et durant la première session de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 20, 1990
(25)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 5:50 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barootes, Bolduc, Bosa, Fairbairn, Gigantès, MacEachen and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Other Senators present: The Honourable Senators Hays and Van Roggen. (2)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Dr. Ian Stewart, Advisor to the Committee, Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant advisor. Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Archie McLean, Senior Vice President, McCain Foods Ltd.;

Richard L. M. Dawson, Senior Vice President, Cargill, Ltd.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated April 5, 1989, "To monitor and report on the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade Developments".

Each of the witnesses made a statement and answered questions.

At 10:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 MARS 1990
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 17 h 50, sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Barootes, Bolduc, Bosa, Fairbairn, Gigantès, MacEachen et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Hays et Van Roggen. (2)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Ian Stewart, conseiller auprès du Comité, M. Peter Dobell, avocat et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint. M. Michel Dupuy, adjoint du leader de l'opposition au Sénat.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Témoins:

Archie McLean, directeur général adjoint, McCain Foods Ltd.;

Richard L. M. Dawson, directeur général adjoint, Cargill Ltd.

Conformément à son ordre de renvoi du 5 avril 1989, le Comité poursuit l'examen du suivi de l'application de la loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis dans les deux pays ainsi que de tout fait nouveau survenu sur la scène commerciale qui y serait lié.

Chaque témoin fait un exposé et répond aux questions

À 22 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 20, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 6 p.m. to monitor the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, in our pre-meeting discussion I referred to our two witnesses. We have with us this evening Mr. Richard Dawson, Senior Vice President of Cargill Limited, and our second witness is Mr. Archie McLean, Senior Vice President of McCain Foods Ltd. We are most appreciative of the patience of our two witnesses. The Senate business went to 6 o'clock, some two hours longer than I had anticipated. However, we are ready to proceed.

Mr. Dawson, would you make your initial presentation.

Mr. Richard L. M. Dawson, Senior Vice President, Cargill Limited: Mr. Chairman, honourable senators, with a brief expression of appreciation for the opportunity to be here to bring you my company's views on the first year of this Free Trade Agreement, I shall leap into the exercise and get on with it. Copies of what I am saying have been filed with the clerk.

Cargill Limited has spent most of its first 50 years in Canada as a western-based, western-thinking grain export company. We have deliberately spent much of the last 15 years developing a more nationwide approach with a deliberate and openly-announced strategy to become a nationwide diversified agricultural corporation. Grain merchandising represents the core business of the company, and it still is. However, it is now one of the six product lines today, which include the farm input supply business, the feed manufacturing business, the seed business, beef processing business and fertilizers. My remarks will focus largely on those six product lines. I shall not be representing anything other than company views to you and I will not be representing any of the many associations to which we belong.

Let us take a brief look at what has happened. It is very easy to accept a majority view that simply says that not much has happened, it is too early to tell. The External Affairs Department in January and the Royal Bank in its recent *Econoscope* have written that kind of report recently and so have others. The immediate impact of the free trade deal has been greatly overshadowed for us in the past year by much more important issues that are much more significant to our business, led in particular by the national debt. Nothing more matters in Canada to us at the moment than that. Other things like GATT negotiations and the Crowsnest Pass rail freight rates

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères s'est réuni aujourd'hui à 18 heures afin d'examiner la mise en œuvre et l'application dans les deux pays de la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et tout autre développement commercial pertinent.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le siège de la présidence.

Le président: Honorables sénateurs, au cours de notre entretien préalable à la réunion, j'ai fait état de nos deux témoins. Nous accueillons ce soir M. Richard Dawson, vice-président directeur de Cargill Limited, et comme deuxième témoin, M. Archie McLean, vice-président directeur de McCain Foods Ltd. Nous apprécions grandement la patience de nos deux témoins. Les travaux du Sénat se sont poursuivis jusqu'à 18 heures, deux heures de plus que ce que j'avais prévu. Quoi qu'il en soit, nous voilà prêts à nous mettre à la tâche.

Monsieur Dawson, je vous invite à présenter votre exposé initial.

M. Richard L. M. Dawson, vice-président directeur, Cargill Limited: Monsieur le président, honorables sénateurs, sachez d'abord combien j'apprécie l'occasion qui m'est donnée de vous faire part du point de vue de la société que je représente sur la première année d'application de l'Accord de libre-échange. Sans plus tarder, je m'y mets. Le texte de mes propos a été remis au greffier.

Durant la majeure partie de ses 50 premières années d'existence au Canada, la Cargill Limited a été une société d'exportation de grains qui avait ses racines dans l'Ouest, dont elle partageait la mentalité. Nous avons délibérément consacré une bonne partie des 15 dernières années à développer une approche davantage nationale assortie d'une stratégie délibérée et ouvertement annoncée pour devenir une société agricole nationale diversifiée. La vente des grains a été l'activité essentielle de la société et elle l'est toujours. Mais elle voisine maintenant avec cinq autres lignes de produits, soit la fourniture de l'agriculture, la fabrication des provendes, les semences agricoles, la transformation du bœuf et les engrais. Mes propos porteront essentiellement sur ces six lignes de produits. Je ne présenterai rien d'autre que le point de vue de la société et je ne représente aucune des associations auxquelles nous appartenons.

Examinons brièvement ce qui s'est passé. Il est très facile d'adopter le point de vue—majoritaire—qu'il ne s'est pas passé grand chose, qu'il est trop tôt pour en parler. Le ministère des Affaires extérieures, en janvier, et la Banque Royale, dans une livraison récente d'*Econoscope*, ont tenu ce genre de propos récemment; d'autres l'ont fait aussi. L'impact immédiat de l'Accord de libre-échange a été considérablement obscurci à nos yeux au cours de l'année passée par des enjeux beaucoup plus importants qui signifient beaucoup plus pour nos affaires, et en premier lieu par celui de la dette nationale. Rien n'a plus d'importance pour nous en ce moment au Canada que ça. Certaines autres questions telles que les négociations dans le cadre

[Text]

and a few other things also take up more time with us than the free trade deal.

Yet we are conscious of the fact that in a recent list of some 14 or 15 disputes between us and the United States, no less than 8 of them were in agricultural subjects, including raspberries, pork, wool, wines/spirits, fruit/vegetables, ice cream and yogurt, durum wheat and meat. This lingering issue of disputes is a major one. For example, the pork issue pre-dates the free trade deal. One would have hoped that the free trade deal machinery would have helped, but it has not. Today we are still awaiting the USDA reviews of countervail actions on live hogs and later on pork meat, which were undertaken without using the dispute machinery but going the route of the Trade Remedies Act. The slowness and uncertainty of those appeals leaves farmers and packers in a real quandary: Do you or don't you invest money in that business. We recently decided not to invest. We were about to, we looked at an investment opportunity in the hog slaughtering business recently and decided not to go forward. There were a number of reasons, number three of which was the uncertainty of the free trade deal. The first reason listed was the threat of other government subsidies destroying the industry, and the number two reason involved the rules and regulations imposed by the Manitoba Hog Board. Nevertheless we have a keen interest in watching what goes on in that major competitor in the red meat business for the consumers' meat dollar.

As the number two agriculture export item behind wheat, the pork industry has shown that it can produce a quality product and can be world scale competitive. For the future stability of this industry we have to find an answer to the safety net mechanism that would differentiate from a guaranteed income base, and that would allow us all to prove to ourselves, to the United States, GATT and other competitors that we can produce quality pork without relying on subsidies—there is no question that we can—either to the hog grower or to the packer.

Applying the same thinking to the beef industry, the livestock and red meat sectors have historically been closest to a North American mentality and marketplace. It's 1-cent and 2-cent per pound tariffs on livestock and beef and its fluctuating movements of live cattle north and south across the border from year to year has meant that the Free Trade Agreement should have been primarily for the purposes of the tariff reduction. It has secured for us some degree of exemption from the U.S. meat import law, a primary exemption, and that has been helpful. All those things that have happened have been good. We have reduced our negative trade balance in beef, but there is still more work to be done. We remain a major net exporter of live cattle and major net importer of beef. In fact, I think we

[Traduction]

du GATT et les tarifs de transport ferroviaire de la Convention du Nid-de-Corbeau et quelques autres encore nous demandent, elles aussi, plus de temps que l'Accord de libre-échange.

Cela dit, nous sommes conscients du fait que, sur une liste récente de 14 ou 15 différends entre nous et les États-Unis, pas moins de huit touchaient des questions du domaine de l'agriculture: les framboises, le porc, la laine, les vins et spiritueux, les fruits et légumes, la crème glacée et le yogourt, le blé dur et la viande. Cette question chronique des différends est importante. La question du porc, par exemple, est antérieure à l'Accord de libre-échange. On pouvait espérer que le mécanisme de règlement des différends de l'Accord de libre-échange aurait contribué à régler la question, mais ça n'a pas été le cas. Nous attendons toujours les conclusions des examens par le ministère de l'Agriculture des États-Unis des mesures compensatoires prises à l'égard du porc vivant puis plus tard de la viande de porc non pas en recourant au mécanisme de règlement des différends mais en recourant à la Loi sur les sanctions commerciales. Avec la lenteur et l'incertitude de la démarche d'appel, agriculteurs et conditionneurs ne savent trop sur quel pied danser: faut-il, oui ou non, investir de l'argent dans cette affaire? Nous avons récemment pris la décision de ne pas investir. Nous étions sur le point de le faire, nous avons récemment examiné une occasion d'investissement dans l'abattage du porc, mais nous avons décidé de ne pas investir, pour un certain nombre de raisons dont la troisième était l'incertitude au sujet de l'Accord de libre-échange. La première raison était la menace que d'autres subventions gouvernementales détruisent l'industrie et la deuxième raison tenait aux règles et aux règlements imposés par le Manitoba Hog Board. Nous sommes néanmoins vivement intéressés à suivre de près ce qui se passe du côté de cet important concurrent de la viande rouge, qui lui dispute les dollars que le consommateur consacre à la viande.

L'industrie du porc, qui est au deuxième rang des exportations de produits agricoles, derrière le blé, a su démontrer qu'elle est capable de produire un produit de qualité et qu'elle peut être concurrentielle sur le plan mondial. Pour la stabilité future de l'industrie, il nous faut trouver une réponse au filet protecteur qui se distinguerait d'une base de revenu garanti et qui nous permettrait de nous prouver à nous-mêmes, aux États-Unis, au GATT et à nos autres concurrents que nous pouvons produire du porc de qualité sans dépendre des subventions à l'éleveur ou au conditionneur; nous le pouvons, cela ne fait aucun doute.

Appliquons la même réflexion à l'industrie du bœuf: les secteurs du bétail et de la viande rouge ont historiquement été plus proches de la mentalité et du marché nord-américain. Avec les tarifs douaniers d'un cent et de deux cents la livre de bétail et de viande de bœuf et les mouvements fluctuants du bétail vif d'un côté à l'autre de la frontière d'année en année, l'Accord de libre-échange aurait dû viser d'abord une réduction des tarifs douaniers. Il nous a assuré une certaine exemption de l'application de la loi américaine sur l'importation de viande, une exemption primaire, et cela a été utile. Tout cela a été bel et bon. Nous avons réduit notre balance commerciale négative dans le bœuf, mais il y a encore fort à faire. Nous sommes toujours un important exportateur net de bétail et un

[Text]

are the world's largest importer of beef on a per capita basis, which is crazy when you think of this country. It should be totally unnecessary.

Clearly the red meat industry was an over-capacity industry and very inefficient and an industry ripe for major restructuring based far more on its own economics than the 190 nationwide small slaughtering plants and 500 registered inspection establishments. It had relatively little to do with the Free Trade Agreement. Our decision had been made before it, so we were simply encouraged by it. Cargill opened its beef processing plant in Alberta in June 1989. Today the Canadian herds are clearly on a rebuilding phase begun in 1986-1987, and may they accelerate, while the slaughter industry is preparing itself to compete continentally and internationally.

The recent resolution of border inspection harassments will be significant to the industry in the next year, and it is probably the major operating plus of the free trade deal to date for the beef industry. It is a very significant, positive move. Nicaraguan beef imports need to be watched carefully lest they be deemed to be doing a Nicaraguan bypass using Canada to get in under the meat import law. At least in the case of Nicaragua their beef is not being subsidized, whereas the huge imports into Canada of Common Market beef were.

In wheat, for many years there has been a spasmodic, token business going south to the United States on specialist businesses. That has increased markedly since 1985. Today we are selling around 300,000 tonnes or so, 200,000 tonnes expected next year and 350,000 sold last year. It varies. I might add that of that, more than half of it is from Ontario. It is not Canadian Wheat Board wheat. The fact that the increase was incurred before implementation of the free trade is very significant, if only to demonstrate that it really has nothing to do with the Free Trade Agreement. That import by the United States has to do with their own farm bill. The export enhancement program and their subsidies under various programs have lowered the world market prices to such a point that Canada, which is forced to compete, now regards the United States as a high island surrounded by a sea of subsidies that they themselves have created. Their internal domestic prices, of course, remain high. Their internal domestic prices, of course, remain high. It is into that market that we are selling.

In durum wheat, for example—and here we have a significant dispute awaiting a section 332 Tariff Act review—we find that the U.S. produced less than three-quarters of their own domestic needs of durum wheat, yet during that same year they continued to subsidize huge subsidies on sales to our customers in Nigeria. That tends to weaken their case somewhat when they say that we are trying to dump on them.

[Traduction]

important importateur net de viande de bœuf. Je pense même que nous sommes le plus gros importateur de viande de bœuf au monde par personne, ce qui est de la folie quand on pense à ce qu'est ce pays. Ça devrait être complètement inutile.

Il est clair que l'industrie de la viande rouge était une industrie affectée de surcapacité et très inefficace; elle était mûre pour une restructuration en profondeur fondée bien plus sur sa propre dynamique économique que sur les 190 petits abattoirs et les 500 établissements d'inspection enregistrés au pays. Cela avait relativement peu à voir avec l'Accord de libre-échange. Notre décision était prise avant son avènement, aussi n'en avons-nous été qu'encouragés. La Cargill a ouvert son usine de transformation du bœuf en Alberta en juin 1989. Aujourd'hui, les troupeaux canadiens sont résolument dans une phase de reconstruction commencée en 1986-1987; puisse le processus s'accélérer tandis que l'industrie de l'abattage se prépare à entrer dans la compétition à l'échelle continentale et internationale.

La résolution récente du problème du harcèlement à l'inspection à la frontière se révélera importante pour l'industrie au cours de la prochaine année et c'est probablement le plus important accomplissement de l'accord de libre-échange à ce jour pour l'industrie de la viande de bœuf. C'est un événement très important et très positif. Il faut surveiller de près les importations de bœuf nicaraguayen pour qu'elles ne soient pas considérées comme une façon pour le Nicaragua de contourner la loi sur l'importation de viande en passant par le Canada pour entrer aux États-Unis. Au moins, le bœuf de Nicaragua n'est pas subventionné, alors que les volumineuses importations au Canada de bœuf du Marché commun l'étaient.

De côté du blé, il y a depuis nombre d'années des exportations sporadiques et symboliques vers les États-Unis au titre d'affaires spéciales. Le phénomène a augmenté de façon marquée depuis 1985. Aujourd'hui, nous vendons 300 000 tonnes environ, 200 000 tonnes devraient être vendues l'année prochaine et 350 000 l'ont été l'année dernière. Ça varie. Je pourrais ajouter que plus de la moitié de ce blé vient de l'Ontario. Ce n'est pas du blé régi par la Commission canadienne du blé. Le fait que l'augmentation se soit produite avant la mise en œuvre du libre-échange est très important, ne serait-ce que pour bien montrer qu'elle n'a vraiment rien à voir avec l'Accord de libre-échange. Ces importations des États-Unis ont à voir avec leur propre loi agricole. Le programme d'intensification des exportations et les subventions qu'ils versent aux termes de divers programmes ont fait baisser les prix sur les marchés mondiaux à tel point que le Canada, qui est forcé de soutenir la concurrence, perçoit maintenant les États-Unis comme une grande île entourée d'une mer de subventions qu'ils ont eux-même créée. Leurs prix intérieurs restent naturellement élevés. Leurs prix intérieurs, naturellement, restent élevés. C'est à eux que nous vendons.

En ce qui concerne le blé dur, par exemple—et à ce sujet nous serons en désaccord jusqu'à la révision de l'article 332 de la loi sur le tarif—nous constatons que les États-Unis ont produit moins des trois quarts de leurs besoins, mais, la même année, ils ont continué de subventionner massivement les ventes à nos clients du Nigeria. Cela leur enlève de la crédibilité quand ils disent que nous essayons de faire du dumping.

[Text]

The key to the future of the wheat marketing opening up in the next year will lie in the formula calculations of section 2 of chapter 7 in the Free Trade Agreement. If one of you can find out how that works, I would appreciate a phone call as soon as possible. It is extremely complex, but it is being worked on.

We do not expect the calculation to come out with a level playing field on wheat in the next year, however, it may well come out level on barley. It has already come out level on oats. Oats are already trading very well, but we do not expect that to happen on wheat immediately. If it does, our own continued subsidization of the transportation rate in the old Crow will be our biggest problem, because just as the American BICEP program makes them a high-priced internal domestic island, our Crowsnest Pass rate does the same thing to us by about \$20 a tonne. If we had a level playing field declared on wheat without us changing the freight rate, American product would flow north.

Frankly, we would expect the Canadian Wheat Board to respond promptly to the pricing of their products with or without a change in that freight rate. They will move to a much more daily rapid marketing system than they are at the moment in order to remain competitive. In fact, we are quite aware that the speeding-up process is already going on in the wheat board and we are ready for that.

If we change the method of payment on that freight subsidy, we could even see the reverse. That would result in an increase of our export sales of our quality products southbound to the United States, especially on durum wheat, just as has happened in oats, malting barley, and so on. However, it is not likely to include milling wheat, because you would have to sell products that have a quality that people want. Our high-quality milling wheat tends to be a Cadillac in a world market that wants a Honda.

Other quality products should also fair well. For example, canola seed, oil and meal will become competitive to the U.S. A southbound net movement of grains is now around 1.5 million tonnes this year—up from approximately 500,000 tonnes in previous years—and is expected to climb to 2 million, 2.5 million in the years ahead. That will occur only if we change the method of payment. If we do not change the method of payment, the opposite will be true.

Oats represent our largest volume of export grain to the United States, at around 500,000 tonnes. It is a quality-driven business not a price-driven by business. It is driven by the recent push for human food under the new oat bran hype, which is real, not imaginary. In fact, it is not an artificial thing.

We are taking rapid action in Canada in our marketplace, gradings with the commission, our futures contracts, the commodity exchange, and various other things, to ensure that we are there to service American customers' needs. They domi-

[Traduction]

La solution en ce qui concerne le commerce du blé qui s'ouvrira l'an prochain réside dans les calculs de la formule de l'article 2 du chapitre 7 de l'Accord de libre-échange. Si quelqu'un ici peut m'expliquer comment ça marche, j'apprécierais qu'il me téléphone le plus tôt possible. C'est extrêmement complexe, mais on y travaille.

Nous ne nous attendons pas à ce que les calculs rendent les règles du jeu équitables, en ce qui a trait au blé, l'année prochaine; cependant, cela pourrait être le cas pour l'orge. C'est déjà le cas pour l'avoine. Le commerce de l'avoine se porte déjà très bien, mais nous ne nous attendons pas à ce que cela se produise immédiatement dans le cas du blé. Si cela arrive, notre propre subvention permanente pour le tarif de transport en vertu de l'ancienne Convention du Nid-de-Corbeau sera notre principal problème. En effet, si le programme BICEP des États-Unis fait d'eux une «île» où les prix sont élevés, nos Tarifs de la Convention du Nid-de-Corbeau produisent le même effet, s'établissant à 20 \$ la tonne. Si les règles du jeu devenaient équitables à l'égard du blé sans que nous ne changions le tarif ferroviaire, les produits américains seraient écoulés dans le Nord.

Franchement, nous nous attendons à ce que la Commission canadienne du blé réagisse promptement à l'établissement des prix de leurs produits, que le tarif ferroviaire soit changé ou non. Elle adoptera un système quotidien beaucoup plus rapide que le système actuel pour demeurer concurrentielle. De fait, nous sommes tout à fait conscients que le processus d'accélération est déjà en marche au sein de la commission du blé, et nous sommes prêts à cela.

Si nous changeons le mode de versement de la subvention pour ce tarif, l'inverse pourrait même se produire. Nos ventes d'exportation de produits de qualité à destination des États-Unis augmenteraient, surtout dans le cas du blé dur, comme cela s'est produit pour l'avoine, l'orge de brasserie, etc. Cependant, cela ne touchera vraisemblablement pas le blé de mouture, parce qu'il faudra vendre les produits de la qualité désirée. Notre blé de mouture de haute qualité représente une Cadillac pour un marché mondial qui veut une Honda.

D'autres produits de qualité devraient également bien se comporter. Par exemple, le colza canola, l'huile et la moulée deviendront concurrentiels par rapport aux États-Unis. Les transactions nettes de grains vers le Sud se chiffrent cette année à 1,5 million de tonnes—par rapport à 500 000 tonnes environ les années précédentes—et sont censées augmenter à 2 ou 2,5 millions dans les années à venir. Cela ne se produira que si nous modifions la méthode de paiement. Sinon, c'est le contraire qui arrivera.

L'avoine représente le volume le plus élevé de grains que nous exportons vers les États-Unis, soit 500 000 tonnes. C'est un commerce basé sur la qualité et non sur le prix. Il découle du récent engouement pour le son d'avoine dans l'alimentation des gens. D'ailleurs, ses propriétés sont réelles. Il n'y a rien d'artificiel.

Nous agissons rapidement au Canada au sein de nos marchés, en ce qui concerne le triage, la commission, nos contrats à terme, la bourse de marchandises et diverses autres questions pour nous assurer de répondre aux besoins des clients améri-

[Text]

nate the world market at the moment and are the largest importer of oats, including Swedish oats and Canadian oats. Sweden is our major competitor.

Next year we anticipate selling to the states as much as a 200,000 tonnes of flax, 500,000 tonnes of oats, 200,000 tonnes of malting barley, 200,000 tonnes of milling-type wheats, 200,000 or 300,000 tonnes of durum wheat, perhaps 150,000 tonnes of canola and canola products, and perhaps 100,000 tonnes of beans.

In addition, we see an excellent demand for very high-quality oats for the racehorse industry. You will note that we are selling on the basis of a health pull and a horse pull, which were both underway long before oats were removed from the Canadian Wheat Board and before the FTA; so they are not a credit to private trade and the Free Trade Agreement. The Canadian Wheat Board was selling them before as well. Nevertheless, they have increased.

The fertilizer and farm input markets operate on a close-to North American continental basis and in most cases are totally free of tariffs. There the major impact of the FTA will be in a much required, more harmonized agreement of licencing, labelling and scientific type regulations, including pesticide registrations.

We wish very much that we could get rid of all officials, well-meaning bureaucrats, politicians, and so on, and get scientists into a fishing lodge somewhere so that they can all come out with the right registration and agree on the right numbers scientifically so that we can get on with our business.

It is noteworthy that four of the nine working groups now working within the FTA groups on agriculture are working on non-tariff barrier areas.

The feed business is an interesting area. Here we are missing an opportunity primarily because of our slowness.

I mentioned that we had been looking at a hog plant, which we did not buy. But we did buy a feed plant. It was bought specifically with the Free Trade Agreement in mind. It was bought in Arkona, Ontario. In the process of buying it, we managed to persuade our parent company in the United States not to carry on with the building of a plant in Michigan. Instead, we feed that area with about half the product of the plant in Ontario. That is a direct benefit of the FTA and one of the few that I can identify in our investment planning.

There are small and interesting opportunities for Canadian feed mills right along the Canadian border waiting to be had. In Ontario and Quebec they work well, because it is a corn-based business.

Further west, and so on, where we have to use wheat, we are prohibited from manufacturing and selling product because

[Traduction]

cains. Ils dominent le marché mondial actuellement et sont le plus grand importateur d'avoine, y compris l'avoine de la Suède et du Canada. La Suède est notre principal concurrent.

L'an prochain, nous prévoyons vendre aux États-Unis 200 000 tonnes de lin; 500 000 tonnes d'avoine; 200 000 tonnes d'orge de brasserie; 200 000 tonnes de blé de mouture; 200 000 ou 300 000 tonnes de blé dur; peut-être 150 000 tonnes de canola et de produits du canola; et peut-être 100 000 tonnes de haricots.

En outre, nous prévoyons une forte demande d'avoine de très haute qualité pour l'industrie des chevaux de course. Vous constaterez que nos ventes reposent depuis longtemps sur le souci d'une saine alimentation, tant pour les humains que pour les chevaux, et que cette tendance était déjà amorcé bien avant que l'avoine cesse de relever de la Commission canadienne du blé et bien avant l'Accord de libre-échange. Elles ne découlent donc pas du commerce privé et de l'Accord de libre-échange—la Commission canadienne du blé vendait de l'avoine aussi avant. Néanmoins, elles ont augmenté.

Les marchés des engrais et des intrants agricoles sont fondés sur la règle de la proximité du continent nord-américain et, dans la plupart des cas, sont exempts de barrière tarifaire. Dans ces cas, l'Accord de libre-échange aura comme répercussion principale la conclusion d'une entente bien nécessaire et plus harmonieuse sur les permis, l'étiquetage et les règles d'ordre scientifique, y compris sur l'homologation des antiparasitaires.

Nous souhaiterions vivement nous débarrasser de tous les fonctionnaires, bureaucrates bien intentionnés, politiciens, etc., et réunir les scientifiques dans un camp de pêche où ils pourraient s'entendre sur l'homologation et les chiffres, scientifiquement, afin que nous puissions nous adonner à nos affaires.

Il convient de noter que quatre des neuf groupes de travail sur l'agriculture en vertu de l'Accord de libre-échange se penchent sur les secteurs reliés aux barrières non tarifaires.

Le commerce des aliments pour animaux est un secteur intéressant. Dans ce domaine, nous ratons une occasion surtout à cause de notre lenteur.

J'ai mentionné que nous avions envisagé l'achat d'une usine de traitement des résidus, mais que nous n'avons pas mené le projet à terme. Nous avons cependant acheté une meunerie, avec en tête l'idée de l'Accord de libre-échange. Elle est située à Arkona, en Ontario. Au cours des démarches d'achat, nous avons réussi à convaincre notre société-mère aux États-Unis de ne pas aller de l'avant avec la construction d'une usine dans le Michigan. Nous approvisionnons plutôt cette région avec la moitié de la production de l'usine de l'Ontario. C'est là un avantage direct de l'Accord de libre-échange et l'un des rares que je peux trouver dans la planification de notre investissement.

Il y a un petit nombre de possibilités intéressantes pour les meuneries canadiennes, juste le long de la frontière canadienne, qui ne demandent qu'à être saisies. En Ontario et au Québec, elles fonctionnent bien parce que le commerce repose sur le maïs.

Plus à l'ouest, et encore plus loin, où notre matière première est le blé, on nous empêche de fabriquer et de vendre nos pro-

[Text]

you have to have special permits, and so on, if you go over more than 25 per cent content of wheat. That cuts off manufacturing as an export. We have excess plant capacity waiting to be used, increased jobs and volumes, and it is something that we should do.

The opportunity is rapidly diminishing and disappearing because the United State's feed industry south of the border is filling the vacuum. We may well end up with highly-competitive, modern plants just south of the border, which is happening further west in Montana and Washington State. All of that could have happened the other way around if we had been quicker to act. It still could happen if we move really fast, but I am not expecting us to be able to because of the wheat board restrictions.

In the seed business, the two key factors there will again be in that area of science. If we do not pass the Plant Breeders Act, we will miss the boat on seed and in the other area we will be in a harmonization of our licencing and seed trial regulations. We have been trying to pass the Plant Breeders Act now for 13 years, which is fast compared to the 31 years in which we have been trying to change the Crow Rate.

The FTA, to conclude with some finishing comments, has only had those two effects. We did not buy the hog plant, but we did buy the feed mill. In all of our other major decisions on much larger dollar issues, such as the building of the beef plant and the recent Saskatchewan fertilizer plant, there is no question that the free trade atmosphere has given us positive encouragement. Both of those decisions were well underway before the Free Trade deal and would have gone ahead with or without it. Nevertheless, that does not deny that the free trade environment is very helpful to them.

The "freedom to move" policy in transportation came at a most critical time and has been very positive. Transportation got kicked out of the free trade deal because of the coasting law debacle, but the industry is acting as if it were in the FTA.

We are rapidly learning all of the techniques of transportation trading, contract writing, negotiating, and so on. We have two of the largest national railroads in the world. We have a marvellous seaway and a hopelessly under-used trucking business in western Canada. We should be using them all better and more wisely if we are to succeed. Today's western collection system in the grain business, for example, is an archaic, expensive and inefficient legacy of the 1910 to 1930 period. We know how to fix it all, it is just a question of being allowed to do it.

[Traduction]

duits parce que nous devons avoir des permis spéciaux, et tout le reste, si la teneur en blé dépasse 25 p. 100. Cela ampute la fabrication de produits destinés à l'exportation. Nos usines ont une capacité installée excédentaire qui attend d'être utilisée, de plus en plus d'emplois et de volumes; c'est là que nous devrions faire quelque chose.

Les possibilités diminuent rapidement et sont en train de disparaître parce que l'industrie céréalière, au sud de la frontière, comble le vide. Il se pourrait bien que nous nous retrouvions avec des usines modernes et très concurrentielles juste au sud de la frontière, comme c'est le cas plus à l'ouest dans le Montana et l'État de Washington. Cela aurait pu être tout à faire le contraire si nous avions été plus rapides. Ce serait encore possible si nous agissions vraiment rapidement, mais je ne m'attends pas à ce que nous en soyons capables à cause des contraintes de la Commission du blé.

Dans l'industrie des semences, les deux éléments clés seront encore du domaine de la science. Si la Loi sur la protection des obtentions végétales n'est pas adoptée, nous allons rater le bateau en ce qui concerne les semences et, sur l'autre plan, cela sera en harmonie avec nos permis et les règlements concernant les expériences sur les semences. Cela fait maintenant 13 ans que nous tentons de faire adopter la Loi sur la protection des obtentions végétales, ce qui est rapide en comparaison des 31 ans de tentatives de modification du Tarif du Nid-de-Corbeau.

L'Accord de libre-échange, pour conclure avec quelques remarques finales, n'a eu deux effets: nous n'avons pas acheté l'usine de traitement des résidus, mais nous avons acheté la meunerie. Cependant, dans toutes nos autres décisions majeures portant sur des questions monétaires d'importance beaucoup plus grande comme la construction de l'usine de produits de boucherie et la récente usine d'engrais en Saskatchewan, il n'y a pas de doute que l'atmosphère du libre-échange nous a donné un encouragement. Ces deux décisions faisaient déjà leur chemin avant le libre-échange et elles auraient continué à avancer avec ou sans lui. Quoi qu'il en soit, cela ne réfute en rien le fait que le libre-échange leur est très utile.

La politique de la «liberté des déplacements» en matière de transport est arrivée à un moment des plus cruciaux et elle a été très positive. Le transport a été exclu du libre-échange à cause de la débâcle de la loi sur le cabotage, mais l'industrie se comporte comme si la question était inscrite à l'Accord de libre-échange.

Nous apprenons rapidement toutes les techniques du commerce du transport, de la rédaction des contrats, des négociations et ainsi de suite. Nous avons deux des plus importants réseaux de chemins de fer nationaux du monde. Nous avons une merveilleuse voie maritime et une industrie du camionnage désespérément sous-utilisée dans l'ouest du Canada. Nous devrions utiliser toutes ces ressources de meilleure façon et sur une plus grande échelle, si nous voulons réussir. Par exemple, le système de collecte de l'Ouest, dans l'industrie céréalière, est un héritage archaïque, coûteux et inefficace des années 1910 à 1930. Nous savons comment tout arranger cela; encore faut-il qu'on nous permette de le faire.

[Text]

We need to press on rapidly with the main four pillar thrusts of the new agrifood policy of market responsiveness, self-reliance, sustainability and regionalism.

We also need to attract some of the best Canadian students into agriculture—they have not been coming to agriculture in recent years—by offering them a more rewarding and challenging career in a much more less-regulated environment. There is a new sense of entrepreneurship and optimism in the industry beginning to return, and it should be found and encouraged.

We must accelerate the progress of interprovincial negotiations to reduce, and hopefully eliminate, the barriers of the trade. Articles like today's *Globe and Mail* article on that issue are most upsetting, as we find that balkanization of Canada to be so powerful.

I have confined my remarks mostly to the agreement and its direct effects upon our operating businesses. Let me close with a couple of more general comments, particularly with reference to the overall climate for investment.

We have been an enthusiastic supporter since the Irish Axis met in Quebec City in 1985. Few nations depend so much for their standard of living on exporting as we Canadians do. The need to keep our industries honed and sharp enough to compete globally is absolutely vital to our future.

Getting competitive against just the United States may be dangerous and deceiving. They are not competitors themselves. This is becoming ever more true as major structural changes take place in the world economy with rapidly accelerating global interdependence and the powerful blocking into zonal economic unions, be it in Europe or the Pacific Rim. These new political alignments are coinciding with a worldwide rejection of centralist economics and a return to more market-responsive systems led by technology. Our own technical educations and educational systems are a major barrier and threat to our own future growth. We must learn to adjust faster as Canadians. We must take care that Canada's ponderous and excessively controlled agricultural machine does not get left behind by events elsewhere. That threat is very real.

The idea that we could survive—and I hate the word “survive”, I would prefer the word “prosper”—as an exporting nation, selling out of a small protected fortress, is a totally out-of-date concept. The nation state is dead. If it had some validity at all it may have been during our national adolescence, and we are no longer adolescents. The FTA is purely a stepping stone to globalism.

[Traduction]

Nous devons aller de l'avant rapidement avec les quatre principaux moyens de pression de la nouvelle politique agro-alimentaire: la réaction aux marchés, l'auto-suffisance, la durabilité et le régionalisme.

Il nous faut aussi attirer en agriculture quelques-uns des meilleurs étudiants canadiens—peu ont choisi ce domaine au cours des dernières années—en leur proposant une carrière qui leur offre plus de satisfactions et de défis, dans un environnement moins réglementé. On commence à remarquer un retour vers un nouveau sens de l'entreprise et de l'optimisme dans l'industrie; il faudrait le déceler et l'encourager.

Nous devons accélérer l'avancement des négociations inter-provinciales afin de réduire et, souhaitons-le, éliminer les obstacles du commerce. Des articles comme celui qui aborde cette question, dans le *Globe and Mail* d'aujourd'hui, sont des plus fâcheux; nous y constatons que la balkanisation du Canada peut être très puissante.

J'ai limité mes propos à la seule question de l'accord et à ses effets directs sur nos affaires. Permettez-moi de conclure avec deux ou trois commentaires plus généraux, particulièrement en ce qui concerne le climat général en matière d'investissement.

Nous sommes des partisans enthousiastes depuis la rencontre de l'axe irlandais à Québec en 1985. Bien peu de pays dépendent autant des exportations pour maintenir leur niveau de vie que nous, les Canadiens. La nécessité de maintenir nos industries à leur maximum de productivité et d'efficacité pour qu'elles demeurent concurrentielles à l'échelle du monde est absolument vitale pour notre avenir.

Se contenter de ne faire concurrence qu'aux États-Unis peut être dangereux et serait une erreur. Les Américains n'ont pas cet esprit de concurrence. Nous nous en rendons compte plus que jamais au fur et à mesure que de grands changements structurels s'opèrent dans l'économie mondiale, à la vue du phénomène d'interdépendance globale qui va s'accroissant et de la formation de puissants blocs de pays au sein de zones économiques, comme c'est le cas en Europe et dans les pays de la ceinture du Pacifique. Ces nouveaux alignements politiques coïncident avec le rejet que l'on observe partout dans le monde des théories économiques centralistes et avec un retour vers des systèmes mieux adaptés aux marchés et misant sur l'apport de la technologie. Nos régimes de formation technique et d'éducation sont à la fois une barrière de taille et une menace à notre propre croissance future. Nous devons, comme Canadiens, apprendre à nous adapter plus rapidement. Nous devons nous assurer que la machine agricole lourde et contrôlée à l'excès du Canada ne reste pas à la remorque des événements qui se produisent ailleurs. Ce risque est pourtant réel.

L'idée que nous pourrions survivre—je déteste le mot «survivre» et lui préfère de beaucoup le mot «prosperer»—comme pays exportateur, vendant ses produits à partir d'un petit bastion protégé, est un concept aujourd'hui tout à fait périmé. L'État-nation n'existe plus. Il a pu exister, il est vrai, pendant la période de notre adolescence comme nation; mais notre pays a passé le cap de l'adolescence. L'accord de libre-échange n'est, de ce point de vue, qu'une étape à franchir avant la mondialisation des marchés.

[Text]

We need to sell to more than 26 million people and to more than 260 million. The idea that the U.S.A. or Canada could write an agreement forfeiting the final supremacy of either of our respective houses of Congress or of Parliament is totally incorrect. Neither negotiator, Mr. Reisman or Mr. Murphy, ever had that authority.

We did not seek guaranteed access to the U.S. market. We sought an improved, a more secure and a privileged position and access to that market. We achieved that access at least sufficiently to sign the agreement.

Now we must work vigilantly to improve those areas primarily on disputes, disciplines and definitions that were clearly written with a deliberate understanding of trust and dependent upon the spirit of goodwill for improvement in the future. They are to be resolved over this current five years. We will have to keep our heads up and play hardball.

A valuable and a real escape clause is there to abort the agreement if needed. Its presence merely adds weight and meaning to those ongoing negotiations. It will be a very sad day for the future of Canada and for our future if we ever have to use that escape clause.

Senator Gigantès: In the lead off to the free trade deal, most proponents of the free trade deal were not seeking a guarantee, they were only seeking something less than guaranteed access. That is not what the advertisements were saying. They were saying that you were seeking a guaranteed access. I am glad you put it in more realistic terms. I would have felt more comfortable if I had been told that the Americans are big bad boys and that they are going to screw us if they can and that we should try to keep some Vaseline at hand. They did not say that. That is not what you told us. You told us it was going to be terrific and we were going to get a binding dispute-settlement mechanism. That is what the advertisements, that various industrialists paid for, appeared to say in the *Globe and Mail*.

I fully agree that we have to get along with the Americans and trade with them. Why did most of the business world who supported free trade not level with us before?

Mr. Dawson: I saw many of those comments, but I must confess that I may have read a different newspaper, because the majority of the comments I read making reference to guaranteed access came from those who opposed the deal saying that we would never get it. Our attempts to persuade them that that was not what we were chasing, failed. It was a grandstand game in politics in the paper to play on the word "guarantee."

[Traduction]

Nous devons apprendre à vendre à plus de 26 millions de personnes, voire à plus de 260 millions de personnes. Ceux qui pensent que les États-Unis et le Canada pourraient rédiger une entente qui aurait pour résultat de céder la suprématie ultime de nos assemblées législatives respectives, c'est-à-dire le Congrès ou le Parlement, font totalement fausse route. Aucun des négociateurs concernés, c'est-à-dire M. Reisman et M. Murphy, n'en a jamais eu le pouvoir.

Nous n'avons pas cherché à obtenir l'accès garanti au marché américain. Nous avons demandé à bénéficier d'un statut privilégié et d'un accès amélioré et plus sûr à ce marché. C'est ce que nous avons obtenu, du moins dans une mesure suffisante pour signer cet accord.

Nous devons maintenant nous employer, non sans vigilance, à améliorer principalement les mécanismes de règlement des litiges, les mesures correctives et les définitions qui, de toute évidence, ont été rédigées dans un esprit résolument confiant; les parties en présence misaient sur leur volonté mutuelle d'améliorer l'accord avec le temps. Ils se sont donné cinq ans pour y arriver. Il nous faudra jouer serré.

L'entente renferme au demeurant une disposition importante de retrait, qui permettrait au besoin de mettre un terme à l'entente. Son existence ne fait que confirmer le sérieux des négociations en cours. Si jamais nous étions forcés de nous prévaloir de cette disposition, ce jour-là serait un bien triste présage pour l'avenir du Canada et pour notre avenir.

Le sénateur Gigantès: Quand les travaux préparatoires à la négociation du traité de libre-échange ont été entrepris, la plupart des partisans de cet accord ne cherchaient pas à obtenir de garantie, mais tout au plus à obtenir un accès amélioré, mais non forcément garanti, au marché. Et ce n'est pourtant pas ce que nous disaient les campagnes d'information à ce sujet; les messages disaient que vous cherchiez à obtenir l'accès garanti. Je suis heureux de vous entendre dire les choses de façon plus réaliste. Je me serais senti plus rassuré qu'on me dise que les Américains sont de gros méchants qui vont tout faire pour nous posséder et que nous aurions intérêt à garder l'œil bien ouvert. Ce n'est pas ce qu'ils nous ont dit. Ce n'est pas ce que vous nous avez dit. Vous nous avez dit que cet accord allait être sensationnel et que nous allions obtenir d'eux un mécanisme de règlement des différends dont les décisions seraient exécutoires. C'est ce que les divers industriels nous ont claironné dans les annonces qu'ils ont fait paraître dans le *Globe and Mail*.

J'admets sans réserve que nous devons nous entendre avec les Américains et commercer avec eux. Pourquoi la plupart des gens des milieux d'affaires qui ont soutenu le libre-échange ne se sont-ils pas mis au même diapason que nous avant aujourd'hui?

M. Dawson: J'ai pris connaissance de nombre de ces commentaires auxquels vous faites allusion, mais je dois avouer que j'ai probablement lu un autre journal que le vôtre, puisque la majorité des commentaires que j'ai lus à propos de l'accès garanti étaient ceux des opposants au libre-échange qui disaient que nous n'obtiendrions jamais une telle garantie. Tous nos efforts pour leur faire comprendre que ce n'est pas ce que nous cherchions à obtenir ont été vains. Je dirai que toute

[Text]

If anybody read the agreement on day one, much of the dispute mechanism chapters were known to be in trouble even throughout the last two months. In fact, Mr. Reisman walked out of one of the meetings. There was a threat that the entire two years' work would be thrown overboard. Fortunately, cooler heads prevailed and the language used speaks loudly about the need to work in that area in the future.

One-fifth of the agreement is devoted to agriculture for the simple reason that no other two nations have ever tried to write one before.

Senator Gigantès: Aren't the words "binding arbitration" misleading? From the beginning, was it not obvious that between two sovereign nations there cannot be binding arbitration? GATT is not binding.

Mr. Dawson: You do not throw away the supremacy of your parliaments by an agreement. The final, ultimate recourse to go back home and not do it will remain forever.

Senator Gigantès: The elephant will be able to kick the mouse and the mouse will be able to kick the elephant as a last resort.

Mr. Dawson: I work in Winnipeg and the head office is in Minneapolis. This is not a question of taking care that the elephant does not trample on you; it is just a question of staying alert while he goes about his daily functions. We can look after him and put him in his place.

Senator van Roggen: I suppose I should try to avoid getting into a debate with my colleague.

The Chairman: I am glad you decided to eschew that approach.

Senator van Roggen: Reference to the United States abandoning its trade remedy laws in our favour were thought up by the politicians and it was never suggested that by the free trade deal that someone would give up things like countervail and anti-dumping laws, unilaterally, on one side. That does not apply anywhere else. With that out of the way, I will move on to one or two questions.

I was very interested in your brief which has an enormous amount in it. You went through it very rapidly. I will have to read it very carefully to try to follow it all.

I was the chairman of this committee many years ago when we did our first report advocating a free trade agreement with the United States. In that report in 1982 we suggested that agriculture not be included in the agreement. Perhaps you would say that was laziness, but it was simply the perception of the committee that it would make the agreement so complicated to negotiate that issue that it might fail. We had in

[Traduction]

cette polémique sur le mot «garantie», par journaux interposés, était un simple jeu politique.

Pour quiconque à qui il a été donné de lire l'accord dès son dévoilement, il était visible que les chapitres sur le mécanisme de règlement des différends faisaient problème, même pendant les deux derniers mois de négociations. En fait, M. Reisman avait même quitté la table de négociations au cours d'une séance. On disait alors que tout le travail accompli pendant deux années risquait d'être anéanti. Heureusement, le bon sens a prévalu et le langage employé pendant cet épisode difficile prouve éloquentement la nécessité d'orienter nos efforts dans ce sens, dans l'avenir.

Un cinquième de l'accord porte sur la seule question de l'agriculture, pour la raison fort simple que c'était la première fois que deux nations s'employaient à rédiger une entente en ce domaine.

Le sénateur Gigantès: L'expression «arbitrage exécutoire» n'est-elle pas trompeuse? Dès le départ, n'était-il pas évident qu'il ne saurait être question d'arbitrage exécutoire entre deux pays souverains? Les décisions du GATT ne lient pas les parties aux accords du même nom.

M. Dawson: On n'abandonne pas ainsi la suprématie de son parlement, pour les besoins d'un accord. La possibilité existera toujours de décider, en dernier ressort, de se retirer et de rentrer chez soi.

Le sénateur Gigantès: L'éléphant pourra toujours rudoyer la souris et la souris aura toujours la possibilité, en dernier ressort, de tenter d'en faire autant à l'éléphant.

M. Dawson: Je travaille à Winnipeg et le siège social est à Minneapolis. Il ne s'agit pas, au fond, de prendre garde à ne pas se faire écrabouiller par l'éléphant; il s'agit plus simplement de garder l'œil ouvert pendant que l'éléphant vaque à ses occupations. Nous pouvons le surveiller et le ramener à l'ordre, s'il y a lieu.

Le sénateur van Roggen: Je présume qu'il vaudrait mieux que j'évite d'entrer dans un débat avec mon collègue.

Le président: Je me réjouis que vous écartiez cette stratégie.

Le sénateur van Roggen: Je rappellerai que ce sont les politiciens qui ont parlé de la possibilité que les États-Unis abandonnent en notre faveur leurs lois compensatoires en matière de commerce et que jamais il n'a été question que le libre-échange donne lieu à l'abandon unilatéral, par l'une ou l'autre partie, de ses lois compensatoires ou anti-dumping, pas davantage que cela ne se fait ailleurs. Cela étant dit, j'aimerais maintenant aborder un ou deux points.

J'ai trouvé votre mémoire très intéressant et très fouillé. Vous l'avez passé en revue très rapidement. Je devrai le lire très attentivement pour en mesurer toute la teneur.

J'étais président du présent comité, il y a plusieurs années, à l'époque où nous avons déposé notre premier rapport en faveur d'un traité de libre-échange avec les États-Unis. Dans ce rapport datant de 1982, nous proposons de ne pas inclure l'agriculture dans l'entente. Peut-être direz-vous que c'était paresse de notre part, mais nous estimions à l'époque que cela allait à ce point compliquer la négociation de l'entente que les négocia-

[Text]

mind that free trade agreements and, indeed, the Common Market itself did not include agriculture. As a result, we felt that it would be better to leave it out for the time being.

However, it was included in this free trade agreement. I was impressed with the amount of agricultural trade that involves your particular area such as wheat, oats, barley, and so on. As a layman, I tend to think that we export to Russia and China, and so on, but from your remarks it is obvious that there is much trading with the United States.

From your remarks it seems that generally where you have been succeeding quite dramatically in recent years—not necessarily as a result of the FTA—is in the general deregulation of these different areas that you function in. The lifting of the dead hand of bureaucracy is enabling you to get more from the U.S. Could you please tell us to what extent you are still inhibited from getting this efficiency into other areas still remaining? You mentioned one, being a requirement that if you mix more than 25 per cent wheat with any other product, then you cannot work in a fast, decision-making market process.

Mr. Dawson: That is right.

Senator van Roggen: You somehow get stuck in the Wheat Board and all its mechanisms. The other thing was the Crow. You mentioned changing the method of payment. Do you mean pay it directly?

Mr. Dawson: To the farmers.

Senator van Roggen: To the farmers. That would be of benefit?

Mr. Dawson: Yes.

Senator van Roggen: And you said, "As we already do in barley and oats," I think.

Mr. Dawson: No.

Senator van Roggen: No, we do not. Have you explored that relative to the FTA? Is that something we can do under the FTA? I would like you to elaborate a little bit on the area of government getting further out of your hair to make the remaining part of your industry as competitive as a lot of it seems to be now.

Mr. Dawson: In the marketing area, we would very much like to see less government involvement. In the regulatory area, we are very happy and need the government. One needs certificates of weight and certificates of grade. One needs good policing functions within various aspects of our business. I would not want to leave you with the impression that I want governments out of agriculture.

[Traduction]

tions risquaient d'échouer. Nous savions bien que les ententes de libre-échange et, celle du Marché commun de façon toute particulière, n'englobaient pas l'agriculture. Par conséquent, nous estimions qu'il était préférable, pour quelque temps encore, de la laisser de côté.

Néanmoins, le présent accord de libre-échange englobe l'agriculture. Je suis impressionné par l'ampleur du commerce agricole qui a cours dans votre secteur d'activité; qu'il suffise de mentionner le commerce du blé, de l'avoine, de l'orge et autres céréales. En tant que profane, je suis porté à penser que nous exportons vers la Russie et la Chine notamment, mais à la lumière de vos observations, je me rends bien compte qu'il y a beaucoup d'échanges commerciaux avec les États-Unis aussi, dans le domaine de l'agriculture.

Si j'en juge par ce que vous venez de nous dire, il semble que, de façon générale, vous ayez connu un succès exceptionnel ces dernières années, et ce, non seulement en raison de l'ALE, et je veux parler ici de la déréglementation générale des divers domaines d'activités dans lesquels vous œuvrez. Le relâchement de l'étreinte bureaucratique vous permet d'en obtenir davantage des États-Unis. Pourriez-vous nous dire dans quelle mesure vous êtes encore empêché d'apporter cette même efficacité à d'autres domaines qui restent encore? Vous en avez mentionné un, qui est la contrainte que si vous mélangez plus de 25 p. 100 de blé à n'importe quel autre produit, alors vous ne pouvez pas vous engager dans un processus décisionnel de marché rapide.

M. Dawson: C'est tout à fait exact.

Le sénateur van Roggen: Vous restez coincé sans trop savoir comment dans les mécanismes de la Commission du blé. L'autre élément, c'était le Nid-de-Corbeau. Vous avez mentionné un changement dans la méthode de paiement. Voulez-vous dire de le payer directement?

M. Dawson: Aux fermiers.

Le sénateur van Roggen: Aux fermiers. Ce serait avantageux?

M. Dawson: Oui.

Le sénateur van Roggen: Et vous avez dit: «Comme nous le faisons déjà pour l'orge et pour l'avoine,» je crois?

M. Dawson: Non.

Le sénateur van Roggen: Non, nous ne le faisons pas. Avez-vous examiné cela par rapport à l'entente de libre-échange? Est-ce que c'est quelque chose que nous pouvons faire dans le cadre de l'entente? J'aimerais vous entendre élaborer un peu au sujet d'un désengagement du gouvernement pour que la partie restante de votre industrie devienne aussi compétitive que beaucoup de secteurs semblent l'être maintenant.

M. Dawson: Dans le domaine de la commercialisation, nous aimerions beaucoup que le gouvernement se retire. Dans le domaine de la réglementation, nous sommes bien contents et nous avons besoin du gouvernement. Nous avons besoin d'attestations de poids et d'attestations de qualité. Nous avons besoin de solides fonctions de réglementation dans divers aspects de nos activités. Je ne voudrais pas vous donner

[Text]

Senator van Roggen: Not out of standards.

Mr. Dawson: Right.

Senator van Roggen: But out of trading decisions, and making business decisions?

Mr. Dawson: The feed example is the best one there, and it was there for a reason. If you manufacture feed out of wheat or barley in, say, western Canada, you cannot sell it to the States if it contains more than 25 per cent of wheat or barley unless you go and get a Wheat Board permit to export it, because the Wheat Board is the sole exporter of wheat and barley, whether it is in bulk form or in manufactured form. That was particularly true and they needed that kind of an all-encompassing power when the only kind of wheat grown on the prairies was probably either Marquis or Neepawa. The wheat business was dominated by a world class milling wheat and you did not want any proliferation of that. Today we grow about six or seven different kinds of wheat on the prairie, including some very high yielding, lower quality and milled quality feed wheats, and relatively few people in the world want a high priced, high quality wheat. It is a kind of BMW in the marketplace, and we are beginning to move to a much more diversified wheat business. However, we have not changed the rules and the rules have remained the same. So today, we get the authority saying that if you grow the Marshall wheat or Wheaton wheat, you are not allowed to grade that in the milling grades. It is classified as feed before it is grown. So you cannot sell it into the Wheat Board's export market, but the Wheat Board will not allow you to export it as feed either. Those are the kinds of anomalies that time has passed by and that should be corrected.

I would not want it removed entirely. I think the Wheat Board should retain its power to stop the percentage inclusion from going above, say, 25 per cent—which is all the industry needs, anyway, because the other 25 per cent is going to be a canola meal or something, and it would still give the Wheat Board the opportunity to know what is going on. You would report all sales to the Wheat Board and let them know what is happening, and yet you would sell several thousand tonnes of feed across the border all across Canada and create jobs in an industry over capacity.

Senator van Roggen: What are the arguments against that? Is it just the Wheat Board trying to hold onto its empire?

Mr. Dawson: I think there is a fear that they do not want to see a proliferation of these non-vitreous kernelled new kinds of wheat developed, because if they were to be contaminated into the same stream in an elevator as Canada's historic grains there would be a threat to our reputation. That threat is real,

[Traduction]

l'impression que je souhaite le désengagement des gouvernements dans le domaine de l'agriculture.

Le sénateur van Roggen: Pas dans le domaine des normes.

M. Dawson: C'est bien ça.

Le sénateur van Roggen: Mais dans le domaine des décisions commerciales et des décisions d'affaires?

M. Dawson: L'exemple des moulées est celui qui s'applique le mieux ici, et il y a une raison à cela. Si vous faites de la moulée avec du blé ou de l'orge dans l'ouest du Canada, vous ne pouvez pas le vendre aux États-Unis si elle comporte plus de 25 p. 100 de blé ou d'orge, à moins d'obtenir un permis de la Commission du blé pour l'exporter, parce que la Commission du blé est l'exportateur exclusif de blé et d'orge, que ce soit en vrac ou sous forme manufacturée. C'était particulièrement vrai, et ils avaient besoin de ce pouvoir général, quand la seule sorte de blé cultivée dans les prairies était probablement soit le Marquis, soit le Neepawa. Le commerce du blé était dominé par un blé de mouture de classe mondiale, et vous ne vouliez pas voir une prolifération de cela. Aujourd'hui, nous cultivons six ou sept sortes de blé différentes dans les prairies, y compris des blés fourragers de mouture à haut rendement et de moindre qualité, et il y a assez peu de gens au monde qui désirent un blé de haute qualité au prix élevé. Sur le marché, c'est une sorte de BMW, et nous commençons à nous orienter vers un commerce du blé beaucoup plus diversifié. Cependant, nous n'avons pas changé les règles, et les règles sont restées les mêmes. De sorte qu'aujourd'hui, vous avez les autorités qui disent que si vous cultivez le blé Marshall ou le blé Wheatum, vous ne pouvez pas le classer dans les classes de mouture. C'est classé comme blé fourrager avant qu'il ne pousse. Vous ne pouvez donc pas le vendre dans le marché d'exportation de la Commission du blé, mais la Commission ne vous permet pas non plus de l'exporter comme blé fourrager. Ce sont là le genre d'anomalies que le temps a laissé en place et qu'il faudrait corriger.

Je ne voudrais pas qu'on la supprime entièrement. Je crois que la Commission du blé doit conserver son pouvoir de limiter le pourcentage et l'empêcher de dépasser 25 p. 100 par exemple, ce qui est tout ce dont a besoin l'industrie de toute façon, puisque l'autre 25 p. 100 va de toute façon être du tourteau de colza canola ou quelque chose d'autre et cela donnerait toujours la chance à la Commission du blé de savoir ce qui se passe. On signalerait toutes les ventes à la Commission du blé et on l'informerait de ce qui se passe, et pourtant on vendrait plusieurs milliers de tonnes de moulée outre-frontière à travers tout le Canada ou créerait des emplois dans une industrie avec une demande excédant l'offre.

Le sénateur van Roggen: Quels sont les arguments contre cela? Est-ce que c'est simplement la Commission du blé qui veut conserver son empire?

M. Dawson: Je pense qu'il existe une crainte qu'ils ne veulent pas voir une prolifération de ces nouvelles sortes de blé aux grains non vitreux parce que, si elles devaient s'introduire dans le même flot que les grains historiques du Canada dans les élévateurs pour les contaminer, notre réputation serait menacée. Cette menace est réelle, et la Commission du blé la

[Text]

and the Wheat Board is completely accurate in it. However, we think we can manage it. In fact, we must manage it.

Senator van Roggen: As I heard your remarks relative to the Crow, you said that we should change the method of payment, which means directly to the farmer. My question was: Have you examined whether or not we could get away with that under the FTA?

Mr. Dawson: The FTA removed the west-bound, export-only subsidy that had never been in there since the Crowsnest Pass Rate was written in 1897. It was put in in 1983, so it was a very recent event and should never have been put in. The agreement gets rid of it. Going east, you get a Crowsnest Pass freight rate subsidized as far as Thunder Bay. If you were selling Ogilvie flour into Peterborough, for instance, you would get a Crowsnest Pass rate to Thunder Bay and then full commercial rate from there on. That has already been ruled by the ITC in the United States as a demonstration that Canada applies that subsidy not only to export business but to its own domestic businesses as well. Therefore, that is not an export-designated targeted subsidy.

Senator van Roggen: That has already been a finding?

Mr. Dawson: Yes. We frankly feel that that ruling is a very interesting and comforting one temporarily. I distrust it for the future years in the world of GATT. It is still primarily an export-designated subsidy. When you subsidize something solely for export, you should look out, because you are under threat. If you change the method of giving that subsidy, currently given to the railway for export only, and give it to the farmer for all purposes, whether he is in chickens, livestock or pigs, or whether he buys a tractor with it, you have decoupled the subsidy. You are no longer targeting it at export only business. You have converted it into a farm income support mechanism rather than a targeted export subsidy.

Senator van Roggen: Which will be safe?

Mr. Dawson: Which will be safe.

Senator Gigantès: Temporarily.

Mr. Dawson: Yes.

Senator Hays: I am sorry, Mr. Dawson, I missed the first part of your presentation. Perhaps you have touched on this, but I wanted to get into this conflict between what you call globalism and sovereignty, in the context of Canada's apparent desire to retain supply-managed marketing boards in some sectors, such as the feather and dairy industries, and possibly to extend them. I wonder if you could comment on your company's position in that context? Let us use supply management as an example. There is an attempt made in the Free Trade Agreement to preserve the right to have those that are now in place, plus additional ones. The difficult GATT negotiation brings this into focus as well. Perhaps I am jumping to the wrong conclusion, but I would assume that your company

[Traduction]

voit de façon tout à fait exacte. Mais je pense que nous pouvons y faire face. En fait, il nous faut y faire face.

Le sénateur van Roggen: Si j'ai bien compris ce que vous avez dit au sujet du Nid-de-Corbeau, vous proposez que nous changions le mode de paiement pour qu'il soit fait directement au fermier. Ma question était la suivante: Avez-vous examiné la chose pour savoir si oui ou non nous pourrions nous en tirer dans le cadre de l'entente de libre-échange?

M. Dawson: L'entente de libre échange a supprimé la subvention uniquement à l'exportation vers l'ouest, qui n'avait jamais été prévue dans la conclusion de l'accord du Nid-de-Corbeau en 1897. Elle a été introduite en 1983; c'est donc un événement récent, et cela n'aurait jamais dû se faire. L'entente nous en débarrasse. En allant vers l'est on a un taux de transport du Nid-de-Corbeau subventionné jusqu'à Thunder Bay. Par exemple, si on veut vendre de la farine Ogilvie à Peterborough, on a un taux du Nid-de-Corbeau jusqu'à Thunder Bay, et ensuite c'est le plein tarif commercial. L'ITC aux États-Unis a déjà considéré qu'il s'agit là d'une démonstration que le Canada applique cette subvention non seulement aux exportations mais également aux échanges intérieurs. Ce n'est donc pas une subvention qui ne vise que les exportations.

Le sénateur van Roggen: C'est une décision qui a déjà été prise?

M. Dawson: Oui. Nous pensons franchement que cette décision est très positive et très rassurante, pour le moment. Je me méfie cependant des années à venir, dans le monde du GATT. C'est quand même avant tout une subvention à l'exportation. Quand on subventionne quelque chose uniquement pour l'exportation, il faut se méfier parce qu'on est menacé. Si vous changez la méthode par laquelle la subvention est octroyée, qui est actuellement attribuée au chemin de fer uniquement pour l'exportation, et qu'à toutes fins utiles vous la donniez au fermier, qu'il fasse de la volaille, du bétail ou des cochons, ou qu'il s'en serve pour s'acheter un tracteur, vous avez découplé la subvention, et elle n'est plus attachée uniquement à l'exportation. Vous en avez fait un mécanisme de stabilisation du revenu des agriculteurs plutôt qu'une subvention à l'exportation.

Le sénateur van Roggen: Qui sera sûr?

M. Dawson: Qui sera sûr.

Le sénateur Gigantès: Temporairement.

M. Dawson: Oui.

Le sénateur Hays: Je m'excuse, M. Dawson, mais j'ai manqué la première partie de votre présentation. Peut-être en avez-vous parlé, mais je voulais qu'on s'arrête à ce conflit entre ce que vous appelez le globalisme et la souveraineté, dans le contexte de ce qui semble être le désir du Canada de conserver des offices de mise en marché régis par la gestion de l'offre dans certains secteurs, comme l'industrie de la volaille et l'industrie laitière, et peut-être de les élargir. Pourriez-vous parler de la position de votre compagnie dans ce contexte? Prenons la gestion de l'offre comme exemple. Il y a une tentative dans l'entente du libre-échange de conserver le droit d'avoir ceux qui existent actuellement, avec d'autres en plus. Les négociations du GATT, qui sont difficiles, font également apparaître

[Text]

would take a more global view and would not necessarily approve of that, but would want to see a more efficient world production system than supply management represents for Canada. Yet, it is our sovereign choice to have that. I wonder if you could comment on that conflict?

Mr. Dawson: You would be interested to sit in on some of the violent arguments that take place within the halls of Cargill, when you get Dutch, German and French visitors, or Roger Murray, who used to be the president of the Canadian company and who is now the head of Europe, as they argue with the Americans about their different systems, and about agricultural policy in the United States. There is no cohesive Cargill policy. There is violent argument within the corporation. The sovereignty aspect of that relationship to trade, of course, stems from the fact that the whole thing started on January 4, 1980, when the Americans put an embargo on after the Afghanistan-Russian problem.

That night the world grain business and world agriculture changed forever.

Under the Treaty of Rome, the common agriculture policy in the Common Market had been given certain limitations whereby they could go away from Article XI of GATT, and they were allowed to build a common agricultural policy machinery to look after themselves. The only other country that had an exemption that big was the Americans themselves on sugar, and that was the "biggest".

The total idea was that you would, in general, move towards multilateral trade where national advantage would feed the world, that you could trust those who were good at growing products to sell to you.

When the United States had 50 per cent of the world grain market in 1980 they then put an embargo on, and they did not just put an embargo on Russia, they put the heat on all of their friends and said: "Please don't take advantage of us. We expect the rest of you to cooperate with us." Six weeks after they put the embargo on they sold to China, our customer, which is interesting.

When the world woke up on January 5, especially the Japanese and those in the Common Market, they saw the beginnings of a world-wide push to self-sufficiency. They could no longer rely, with trust, on the big provider to look after them unless they obeyed their foreign policy.

The Common Market people will tell you that it was the Americans who broke the rules of GATT and who broke the whole trust system of the world trading discipline in agriculture which led to the Common Market going from a 25-million tonne importer to a 25-million tonne exporter, and the huge self-sufficiency program that went haywire. Today we are trying to rebuild that trust in GATT and get it back to the point where you lower these subsidies.

[Traduction]

ceci. Peut-être que je saute à la mauvaise conclusion, mais j'aurais supposé que votre compagnie adopterait un point de vue plus global et ne serait pas nécessairement d'accord avec cela, mais voudrait voir un système de production mondial plus efficace que celui que représente la gestion de l'offre pour le Canada. C'est pourtant notre choix souverain que d'avoir cela. Je me demande si vous pourriez faire des commentaires sur ce conflit?

M. Dawson: Vous seriez intéressé à assister à certains des arguments violents qui se déroulent dans les murs du Cargill, lorsque vous avez des visiteurs hollandais, allemands et français, ou encore Roger Murray, qui était le président de la compagnie canadienne et qui est maintenant le chef de la filiale européenne, quand ils discutent avec les Américains sur leurs systèmes différents, et au sujet des politiques agricoles aux États-Unis. Il n'y a pas de politique Cargill cohérente. Il y a des tiraillements violents au sein de la corporation. L'aspect souveraineté de ce lien avec le commerce, bien sûr, vient du fait que tout ça a commencé le 4 janvier 1980, lorsque les Américains ont imposé un embargo après l'éclatement du problème Afghanistan-Russie.

Ce soir-là, le commerce international des céréales et l'agriculture mondiale ont changé à jamais.

Le marché commun avait obtenu, dans le cadre du Traité de Rome, certaines exemptions l'autorisant à déroger à l'article XI des Accords du GATT et à élaborer sa propre politique en matière d'agriculture. Le seul autre pays qui bénéficiait d'une exemption de cette envergure était les États-Unis, dans le cas du sucre et c'était la plus importante.

En somme, vous dites que vous pouvez, en règle générale, vous adonner au commerce multilatéral lorsqu'il est dans votre intérêt d'alimenter le marché mondial et que vous pouvez être certain que ceux qui produisent vous vendront.

En 1980, lorsque les États-Unis occupaient 50 p. 100 du marché mondial des céréales, ils n'ont pas seulement imposé un embargo à la Russie, mais ils ont aussi exercé des pressions sur tous leurs amis à qui ils ont dit: «S'il vous plaît, ne profitez pas de nous. Nous nous attendons à ce que vous nous appuyiez.» Six semaines après l'embargo, ils ont vendu des céréales à la Chine, notre client. Voilà qui est intéressant.

Le 5 janvier, lorsque le monde, tout particulièrement le Japon et les pays du marché commun, s'est réveillé, il s'est aperçu qu'il était à l'aube d'un mouvement mondial vers l'autosuffisance et qu'il ne pouvait plus compter sur l'approvisionnement de son gros fournisseur à moins d'adhérer à sa politique étrangère.

Les gens du marché commun vous diront que ce sont les Américains qui ont enfreint les règles du GATT et qui ont détruit le climat de confiance et de discipline qui régnait alors dans le monde du négoce agricole à l'échelle mondiale. Ils vous diront aussi que c'est à cause des Américains que le marché commun est passé d'importateur à exportateur de 25 millions de tonnes de céréales et que le gros programme d'autosuffisance a avorté. Aujourd'hui nous essayons de rétablir cette confiance dans le GATT et de revenir au point où les subventions étaient moins élevées.

[Text]

Within the Common Market, where there is now 12 nations and two affiliates, depending on what happens to Greece, and so forth—Spain and Portugal are in—you see different nations of different sovereign varieties, some republics, some monarchists, some democratic otherwise, all living together. Sovereignty has almost dropped away. The economic union is a reality. Nationhood is something you exhibit in culture, art, on the stage, in music and on the football fields. The idea of nationhood is regarded as a 19th century excuse to jump into uniforms and chuck bombs at each other. They have agreed that the 21st century has to find a better way to do it.

This has been the longest period of peace in the history of Europe—at least in the past 400 years. They are all sitting around a table burying their animosities and fixing it at the table. We want to sit here on the North American continent and argue about our sovereignty and our cultural differences. As one American said to me: “Worry about your culture in Canada? I live in New York. Imagine being threatened every day by California? That’s terrible!”

We have no way, other than our own insecurity.

That is the way the world in 1990. Boundaries will become administrative zones where pension programs change and national health programs are introduced.

Senator Hays: What I hear you saying, Mr. Dawson is: “Don’t worry about your sovereignty. There is nothing going on that threatens it, that we live in a world of globalism and this is heads up hardball.” All three are true. Globalism is a reality; sovereignty is a concern; and heads up hardball tends to carry the day.

I do not want to put words in your mouth, but you did not deal with my question.

Supply management in the dairy sector goes back a long way, and supply management in the feather industry goes back to 1972.

Perhaps you answered my question when you said: “It does not matter. Sovereignty is passé.” Maybe it is only the football team that will represent our flag and our interests, but there is a strong feeling in some sectors of Canadian agriculture that they want to preserve a scheme that they call “GATTable”, and I suppose that is arguable, but we have had rulings that have said they are right on that. They want to preserve that, yet that is in conflict with the world you have just described and the one you described in your presentation.

To come back to my question: How do you square these two conflicting ends?

Let us just use supply-management and recent moves by the United States with respect to those goods to which supply-managed commodities are here a value-added component. Let us go to the ice cream and yogurt situation.

[Traduction]

Dans le marché commun qui compte actuellement 12 pays membres et deux affiliés, selon ce qui arrivera avec la Grèce, et ainsi de suite—l’Espagne et le Portugal en font partie—il y a des pays souverains, des républiques, des monarchies, des démocraties qui s’entendent. La souveraineté a presque disparu. L’union économique est une réalité. Le nationalisme est quelque chose qui se manifeste dans la culture, les arts, le théâtre, la musique et les sports. L’idée du nationalisme est considérée comme un prétexte du XIX^e siècle pour revêtir l’uniforme et commencer à se bombarder les uns les autres. Ils ont convenu qu’il faudra trouver une meilleure façon de faire au XXI^e siècle.

C’est la plus longue période de paix que l’Europe ait connue, du moins au cours des 400 dernières années. Ils sont encore assis autour d’une table oubliant leurs animosités et essayant de régler leurs différends. Nous, sur le continent nord-américain, nous voulons discuter de notre souveraineté et de nos différences culturelles. Comme un Américain me disait: «Vous vous inquiétez pour votre culture au Canada? Moi, je vis à New York. Imaginez-vous ce que c’est que d’être menacés quotidiennement par la Californie? C’est terrible!»

Nous n’avons pas d’autre lot que notre propre insécurité.

C’est comme ça que le monde est en 1990. Les frontières deviendront des zones administratives où les régimes de retraite changent et où on introduit des programmes de santé nationale.

Le sénateur Hays: En somme, monsieur Dawson, vous dites que nous n’avons pas à nous inquiéter pour notre souveraineté, qu’elle n’est aucunement menacée, que nous vivons dans un climat de mondialisation où il faut jouer serré. Voilà effectivement trois vérités. La mondialisation est une réalité; la souveraineté est une préoccupation et «que le plus fort l’emporte» semble être le mot d’ordre du jour.

Je ne veux pas vous souffler la réponse mais vous n’avez pas répondu à ma question.

La gestion de l’offre dans le secteur laitier existe depuis longtemps; dans l’industrie avicole elle remonte à 1972.

Peut-être avez-vous répondu à ma question quand vous avez dit «Ça n’a pas d’importance. La souveraineté n’est plus à la mode. Peut-être est-ce seulement le sport qui représentera notre drapeau et nos intérêts mais dans certains secteurs de l’agriculture canadienne, on tient absolument à préserver un processus qui a permis de les assujettir au GATT et je suppose que c’est discutable mais certaines décisions leur donnent raison là-dessus. Ils veulent préserver cela mais c’est en conflit avec le monde que vous venez de décrire et celui que vous avez décrit dans votre présentation.

Pour en revenir à ma question, comment conciliez-vous ces deux extrêmes?

Prenons seulement la gestion de l’offre et les mesures prises récemment par les États-Unis en ce qui a trait aux denrées pour lesquelles les produits soumis à la gestion de l’offre sont ici un élément de valeur ajoutée. Prenons le cas de la crème glacée et du yogourt.

[Text]

They won before a GATT panel and, if Canada accepts that, then we have heard from many people that that will erode a system that has been in place which, let us be frank, offsets in a production sector a comparative disadvantage that Canada has, represented by the chaos that existed in the feather industry pre-1972.

I do not think we produce eggs, broilers and turkeys other than at a comparative disadvantage to our U.S. competitors. That is one of the reasons for having that system in place, perhaps the main reason. Having put it in place, I might say to take it out today would be something that would cause great chaos. I understand that your company is the largest egg producer in the United States with ten million or so hens in one form or another. I do not think anyone in Canada has more than 100,000. To phase that out or open it up on one day's notice would cause chaos and leave us in an uncompetitive position. The people in that sector are worried. The sovereignty issue is that they want to preserve something which does not square with the global world that you have described.

Mr. Dawson: I do not think it is true to say that Canada cannot compete in those areas. I have even heard representatives of those industries that are supply managed claim that they are globally competitive producers.

Statistically, you can look at the book, and they are. Their conversion rates, their hog rates, and so forth, make them competitive, although the averages are not competitive. The average number of pigs born in Canada is 14; in Denmark it is 22. Yet many producers in Canada reach 22. So there is no question that we can do it, it is just that the averages are not there.

In hogs and poultry the conversion rates would tell us Canada is a competitive producer.

If they are afraid that an American producer can come north and beat them, climbing an 18 per cent or 17 per cent exchange barrier on the way, then with their additional transportation costs they have taken to get in one would have to ask why those producers are not competitive.

Let us say that transportation costs adds another 10 per cent. Then you would be moving the difference out to something like 25 or 30 per cent. You would have to ask why they are that inefficient. They are simply not that inefficient. When you open up small access to imports you also have the privilege to go out of the same window that those people are coming in, and you have seen people like Bill Vaags in the hog wars turn around and take advantage of the foot and mouth disease in Denmark and launch Canada into the business of exporting pork meat to Japan, and pork is now the number two item in Canada's agricultural exports, and we are very efficient. All that took was a mental switch in attitude.

[Traduction]

Un groupe de travail du GATT leur a donné raison et si le Canada accepte cela, beaucoup de personnes nous ont dit que cela érodera un système qui, soyons francs, contrebalance un désavantage comparatif dont le Canada est victime et qui est représenté par le chaos qui existait dans le secteur avicole avant 1972.

À mon avis, par rapport à nos concurrents des États-Unis, je ne pense pas que nous puissions produire des œufs, des poulets à griller et des dindons, sinon en situation de désavantage comparatif. Voilà l'une, sinon la principale, des raisons pour lesquelles nous avons ce système en place. Maintenant que nous l'avons mis en place, je vois mal comment on s'en départirait sans risquer d'engendrer beaucoup de chaos. Je crois comprendre qu'avec une dizaine de millions de poules de toutes sortes votre compagnie est le plus gros producteur d'œufs des États-Unis. Je serais étonné que quiconque au Canada en ait plus de 100 000. Mettre fin graduellement au système ou le libéraliser du jour au lendemain sèmerait la confusion et nous laisserait en bien mauvaise position concurrentielle. Les gens qui travaillent dans ce secteur s'inquiètent. La question de la souveraineté tient au fait qu'ils veulent préserver quelque chose qui détonne par rapport à la mondialisation des marchés que vous avez décrite.

M. Dawson: Je ne crois pas que l'on puisse affirmer que le Canada n'est pas concurrentiel dans ces domaines. J'ai même entendu des représentants d'industries dont l'offre est gérée affirmer qu'ils sont des producteurs mondialement concurrentiels.

Vous n'avez qu'à vérifier les statistiques et vous verrez qu'ils le sont. Les cours de conversion, les cours du porc et ainsi de suite les rendent concurrentiels, encore que sur le plan des moyennes ils ne le sont pas. Le nombre moyen de porcs nés au Canada est de 14, au Danemark, il est de 22. Pourtant, bien des producteurs au Canada atteignent le chiffre de 22. Ainsi, ce n'est pas tellement la question que nous pouvons le faire, c'est tout simplement que nous n'avons pas les moyennes.

Dans le cas du porc et du poulet, on n'a qu'à regarder les cours de conversion pour constater que le Canada est concurrentiel.

S'ils craignent qu'un producteur américain puisse, malgré un taux de change à 18 ou 17 p. 100—et sans parler des frais de transport supplémentaires que cela suppose—venir les battre sur leur terrain et s'emparer de leur marché au nord, on est en droit de se poser des questions sur leur compétitivité.

Mettons, par exemple, que les frais de transport représentent une autre tranche de 10 p. 100. Vous arrivez ainsi à un écart de l'ordre de 25 ou 30 p. 100. Il faudrait alors se demander pourquoi ils sont aussi inefficaces. Ils ne sont simplement pas si inefficaces. Quand vous ouvrez un tant soit peu la fenêtre aux importations vous obtenez également le privilège de sortir par la même ouverture que les gens qui y entrent. Prenons l'exemple de Bill Vaags qui, pendant la guerre du porc, s'est retourné pour tirer avantage de la fièvre aphteuse qui sévissait au Danemark et lancer le Canada dans l'aventure de l'exportation de la viande de porc au Japon. Si bien qu'aujourd'hui le porc canadien arrive au deuxième rang des produits agricoles d'exporta-

[Text]

Senator Hays: You say that we can compete and that we should just shape up and open things up.

Mr. Dawson: I do not think you should do it in one day, as you have put it. One day would be too fast.

Senator Hays: How would you do it, then?

Mr. Dawson: Dismantling a system that was built over 20-odd years would be ridiculous.

Senator Hays: I am thinking of the Macdonald Royal Commission which told us to phase this out. How does one phase supply management out? It is a closed system; either it is closed and it works, or you do not have it. It does not seem to me to be something you can phase out.

I suppose the tariff proposal of the U.S. under the current GATT, if it were to come, would phase out over ten years the tariff that protects the industry as it is. Within two years it would be gone anyway because it is so finely tuned that it cannot stand a phase out. Either you have it or you do not have it. This is my view. Perhaps you could explain why I am wrong.

Mr. Dawson: I do not think you have to be all or nothing at all. On the contrary, proposals were already discussed at the agri-food conference of how to make supply management a retained feature of Canadian agriculture more flexible, more malleable and moving towards the spirit of GATT of lowering subsidies and lowering controls over time—what was referred to as a second generation of supply management that would, rather than the current system which tends to be producer controlled—it is not supply management at all—move it toward consumer balance with the supply and have some consumer involvement in that exercise as well.

When you reform your adjustment formula in milk, for instance, currently decided by a group of producers that that will be the production formula and adjustment payments will be made against that level and you do a similar thing in many other stabilized commodities, let the producer have a voice in the level that might be, and then adopt that as your base; and let that be the determinant of what kind of support you are going to give those farmers.

Senator van Roggen: You said that the producers make that choice. You meant to use the word “consumer” I believe.

Mr. Dawson: I think the consumer should have a voice on that board that would then decide what is the number that represents a sensible, stabilized production target number or cost. It would determine the level. At the moment that number is determined solely by farmers.

[Traduction]

tion, et nous sommes très efficaces. Tout ce qu'il a fallu, c'est un changement d'attitude mentale.

Le sénateur Hays: Vous dites que nous sommes concurrentiels, qu'il suffit de nous y mettre et d'ouvrir nos marchés.

M. Dawson: Il ne s'agit pas de le faire du jour au lendemain comme vous l'avez laissé entendre. Ce serait vraiment trop vite.

Le sénateur Hays: Comment procéderiez-vous alors?

M. Dawson: Il serait ridicule de jeter par terre un système que nous avons mis une vingtaine d'années à édifier.

Le sénateur Hays: Je pense à la Commission royale MacDonal qui nous a suggéré d'y mettre fin graduellement. Comment fait-on pour mettre fin graduellement à un système de gestion de l'offre? C'est un système fermé; ou bien il est fermé et il fonctionne, ou bien vous vous en passez. Je ne vois pas comment on peut y mettre fin graduellement.

Je suppose que la proposition de tarification des États-Unis en vertu du GATT actuel, si elle était appliquée, éliminerait le tarif qui protège l'industrie telle qu'elle est sur une période de dix ans. En moins de deux ans, il serait disparu de toutes façons parce qu'il obéit à des ajustements tellement fins qu'il ne saurait supporter une élimination graduelle. Ou bien vous l'avez ou vous ne l'avez pas. C'est mon opinion. Vous pourriez peut-être m'expliquer en quoi j'ai tort.

M. Dawson: Je ne crois pas qu'il faut tout avoir ou ne rien avoir. Au contraire, à la conférence sur l'agro-alimentaire, on a déjà discuté de propositions visant à rendre la gestion des approvisionnements, un secteur que veut conserver l'agriculture canadienne, plus souple, plus malléable et orientée vers l'intention du GATT de diminuer graduellement les subventions et les contrôles, ce qu'on a appelé la deuxième génération de gestion des approvisionnements qui, plutôt que le système actuel qui tend à être dirigé par le producteur—il ne s'agit pas du tout de gestion des approvisionnements—pourrait rechercher un équilibre entre la consommation et l'approvisionnement et prévoir également une certaine participation du consommateur.

Par exemple, lorsque vous modifiez la formule de rajustement pour le lait, actuellement fixée par un groupe de producteurs qui décident quelle est la formule de production et quels seront les paiements de rajustement à faire d'après ce niveau et que vous faites la même chose pour un grand nombre d'autres produits réels, laissez le producteur donner son avis sur ce que devrait être le niveau et adoptez ensuite ce niveau comme base pour déterminer le type de soutien que vous accorderez à ces fermiers.

Le sénateur van Roggen: Vous avez dit que les producteurs font ce choix. Je suppose que vous voulez dire le consommateur.

M. Dawson: Je crois que les consommateurs devraient pouvoir donner leur avis devant ce comité qui déciderait ensuite quel nombre constitue une cible sensée et réelle quant à la quantité ou au coût de production. Cela déterminerait le niveau. À l'heure actuelle, ce nombre est fixé uniquement par les fermiers.

[Text]

Senator Hays: Just on that point, if you turn over the amount of profit that a producer of any commodity is going to have to the consumer—let us say in the grain business, the people who use your services say, “I, the consumer of your services, will tell you how much money to make,”—is that opening the door to some kind of mischief that you or the producers of supply management commodities would not want? It cannot just be turned over to the consumers.

Mr. Dawson: You do exactly that now only by a producer-only board. They determine the price.

Senator Hays: With the supervision of the National Farm Products Marketing Council and with the cost of production formula, do you have any evidence that the profit portion of the price paid for these supply-managed commodities is excessive in any way?

Mr. Dawson: I do not know enough about eggs to give you good answers on them, and I do not know the production differences. However, in a case like milk, where the range of production efficiency is very wide, the spread from the highest number of litres per year per cow, relative to the lowest is very wide, as it is in pigs. You go from many farmers getting seven pigs born alive a year to some getting 22, and the national average is 13. In milk you get a similar percentage difference between the average of the top and the bottom. Yet you are going to take a number and make that the cost of production formula. Inevitably there is a large group or a large production—probably a small group of big farmers—getting a very good living off that higher range in that end. You are holding in the industry a group of relatively poorer performers at the bottom.

If you had a more balanced representation in that decision as to where to draw that line, would you not expect to see a movement toward the greater efficiency that would explain why American products are so much cheaper than ours?

Senator Hays: You might, but you will find the reality is that within the structure of cost of production plus, you will find that that incentive to be efficient is built into all of the supply-managed sectors. In other words, there is a reward for somebody who has X hectolitres of milk production, X hens or a broiler quota or turkey quota of X numbers. If he can produce with that quota more efficiently, he will make more money. The cost of production formula is so structured that those people at the bottom have a disincentive; in other words, they will go broke or will have to exit the industry and those more efficient will be rewarded. There is a very unfortunate misconception in Canada today that there is no incentive to efficiency in the supply-managed sector.

The other reason is because we are not competitive—neither is the United States—in dairy product. The OECD has said that the second most highly subsidized product in the world today is Canadian milk after Japanese rice. That does not

[Traduction]

Le sénateur Hays: À ce sujet justement, si vous remettez au consommateur le profit que le producteur d'un bien devrait réaliser—prenons l'industrie céréalière par exemple, les clients qui recourent à vos services diraient «Nous, les consommateurs, allons vous dire combien de profit vous devriez faire»—ne serait-ce pas là un geste imprudent que vous ou que les producteurs de produits soumis à la gestion des approvisionnements ne voudriez pas voir poser? On ne peut pas laisser ce choix aux consommateurs.

M. Dawson: C'est ce que vous faites à l'heure actuelle avec un conseil entièrement dirigé par les producteurs. Ils déterminent le prix.

Le sénateur Hays: Sous la surveillance du Conseil national de commercialisation des produits agricoles et avec la formule du coût de production. Avez-vous une preuve que la portion du prix de ces produits soumis à la gestion des approvisionnements qui représente le profit est trop élevée d'une façon ou d'une autre?

M. Dawson: Je ne connais pas suffisamment le marché des œufs pour vous répondre et je ne connais pas les différences de production. Mais en ce qui concerne le lait, où la gamme de production est très étendue, l'écart entre le nombre le plus élevé de litres de lait par vache par rapport au nombre de litres le plus bas est très marqué, comme c'est le cas pour les porcs. Il y a des éleveurs qui obtiennent 7 porcelets vivants par année et d'autres qui en ont 22 et la moyenne nationale est de 13. Pour le lait, l'écart en pourcentage entre la moyenne, la quantité la plus élevée et la quantité la plus basse est semblable. Pourtant, on va prendre un chiffre et décider que c'est l'indice du coût de production. Inévitablement, il y a un groupe important ou une importante production—probablement un petit groupe de gros agriculteurs—qui vivent très bien, avec cette production à un bout de l'échelle. Vous gardez dans l'industrie un groupe de producteurs relativement faibles, au bas de l'échelle.

Si vous aviez une représentation mieux équilibrée pour décider où doit être la limite, vous ne croyez pas qu'on s'orienterait vers une meilleure efficacité qui expliquerait pourquoi les produits américains sont beaucoup moins chers que les nôtres?

Le sénateur Hays: Cela est possible, mais vous découvririez que la réalité est dans la structure du coût de production, vous découvririez que cette incitation à l'efficacité se retrouve dans tous les secteurs des produits soumis à la gestion des approvisionnements. Autrement dit, il y a une récompense pour celui qui a une production de lait de X hectolitres, de X poules ou un quota de poulets à rôtir ou de dindes de X. La formule du coût de production est structurée de telle façon qu'elle n'encourage pas les producteurs qui sont au bas de l'échelle; en d'autres mots, ils feront faillite ou devront quitter l'industrie et les plus productifs seront récompensés. Au Canada de nos jours, il existe une fausse conception selon laquelle il n'y a pas d'incitation à l'efficacité dans le secteur des produits soumis à la gestion des approvisionnements.

L'autre raison, c'est que nous ne sommes pas concurrentiels en ce qui concerne les produits laitiers, pas plus que les États-Unis d'ailleurs. L'OCDE a déclaré qu'à l'heure actuelle, le lait canadien est le produit le plus subventionné au monde après le

[Text]

reflect a level of efficiency in our industry. That reflects the fact that it hardly ever freezes in New Zealand, that if they could deliver fluid milk in Toronto, they could do it much more efficiently and at a lower cost. If we could import their climate here, we would do it also.

These are the factors, and this is why we had the response we have, and Article XI allows us to do it. My question is: How do we square this continuing desire to protect a market and not cause trade distortion and not run into the constant attack on the scheme by those people who want to get rid of it and go to a global scheme?

Your company makes a great contribution to Canadian and world agriculture, but it has a motive which you have to factor into it. Those people who produce those commodities which I have just described—I do not think we produce at a comparative advantage—have a motive as well. Both of them are valid, but I believe at this particular point in time that those producers have the ear of the government. It is reflected in the Free Trade Agreement; it is reflected in the GATT negotiation. How do we retain that in the face of all of these attacks? I will stop there, Mr. Chairman.

The Chairman: I want to know where we are going. I thought Mr. Dawson was saying initially that we ought to let global market forces determine production and price in agricultural products, perhaps with some exceptions. Then, prompted by Senator Hays, he seemed to be advocating a reformed supply-management system with the consumers involved. Which is it, Mr. Dawson? Which are you proposing?

Mr. Dawson: If you wanted to take my remark about the global concept in reducing it to a much more free and open market worldwide, that was very much grain driven. There are not many crops in the world that come at you twice a day, whether you like it or not, and that are totally perishable. Milk is a classic. Milk obviously requires a totally different marketing structure than does a product which you can store beautifully for three years.

I do not think it is in any way, and I would not want you to think that it is in Cargill's interest or motive to get rid of supply management in milk. On the contrary, all we are asking is that we show some greater opportunity to conform to the general spirit of GATT worldwide—and the Common Market itself is also doing it—gradually opening windows, getting a greater input from consumers, and an opportunity for other countries that want to sell you some product without throwing out the baby with the bath water. As we do that, our supply-managed producers would learn that they can be surprisingly competitive.

The Chairman: Honourable senators, it is now 7 o'clock. We have agreed to come back at 8.15. Will your questions go stale like the milk or will they keep like the wheat?

Senator van Roggen: A friend of mine in Vancouver recently bought a farm for \$500,000, which was solely the price of the

[Traduction]

riz japonais. Cela ne traduit pas le niveau d'efficacité de notre industrie. Cela souligne le fait qu'il ne gèle presque jamais en Nouvelle-Zélande et que s'ils pouvaient livrer du lait sous forme liquide à Toronto, ils pourraient le faire beaucoup plus efficacement et à un coût moindre. Si on pouvait importer leur climat ici, on pourrait le faire aussi.

Ce sont les facteurs en cause et c'est pourquoi nous avons eu cette réponse et l'article XI nous permet de le faire. Ma question est la suivante: comment faire cadrer ce désir continu de protéger un marché sans causer de distorsion commerciale et sans s'exposer aux attaques continuelles du principe par ceux qui veulent s'en débarrasser pour adopter une politique globale?

La contribution de votre compagnie à l'agriculture canadienne et mondiale est considérable, mais elle répond à un motif dont vous devez tenir compte. Les personnes qui produisent les biens dont j'ai parlé—je ne crois pas que nous produisons de façon comparable—ont un motif aussi. Ces deux motifs sont valables, mais je crois qu'en ce moment précis, le gouvernement est attentif aux revendications de ces producteurs. On le voit dans l'Accord de libre-échange et dans les négociations du GATT. Comment réagir face à toutes ces attaques? Je m'arrête ici, monsieur le président.

Le président: Je veux savoir où nous en sommes. Je croyais que monsieur Dawson voulait dire au début que nous devions laisser les forces globales du marché déterminer la production et le prix pour les produits agricoles, avec quelques exceptions peut-être. Puis, poussé par le sénateur Hays, il semble appuyer un système modifié de gestion des approvisionnements avec la participation des consommateurs. Quelle est exactement votre proposition monsieur Dawson?

M. Dawson: Si vous avez compris que mon intervention concernant le concept global portait sur une réduction à un marché beaucoup plus libre, à l'échelle mondiale, cela concerne plutôt les céréales. Il n'existe pas beaucoup de produits dans le monde qui vous arrivent deux fois par jour, que vous le vouliez ou non, et qui sont extrêmement périssables. Le lait est l'exemple type. Il lui faut une commercialisation complètement différente de celle d'un produit qui peut être entreposé sans danger pendant trois ans.

Je ne crois pas et je ne veux pas que vous croyiez qu'il est dans l'intérêt de Cargill ou qu'elle a comme motif de se débarrasser de la gestion des approvisionnements dans le lait. Au contraire, tout ce que nous demandons, c'est que l'on se conforme un peu plus à l'esprit général du GATT à l'échelle mondiale—le Marché commun fait aussi la même chose—c'est-à-dire s'ouvrir graduellement, obtenir une meilleure participation des consommateurs et donner une chance à d'autres pays qui veulent vendre certains produits, sans jeter le bébé avec l'eau du bain. Si nous le faisons, les producteurs des produits soumis à la gestion des approvisionnements verraient avec étonnement qu'ils peuvent être concurrentiels.

Le président: Honorables sénateurs, il est maintenant sept heures. Nous avons contenu de revenir à 8 h 15. Est-ce que vous continuerez à poser des questions?

Le sénateur van Roggen: Un de mes amis à Vancouver s'est récemment acheté une ferme qu'il a payée 500 000 \$, soit seu-

[Text]

licence for the quota for that milk. The farmer keeps the farm. My friend keeps the land. The farmer keeps the \$500,000 to go to California and the milk still gets produced. That is not a very efficient system.

I wondered if Cargill Limited would be in a position to let us have a list of the value of a cow for quota sale and a chicken for quota sale in Canada. These are enormous figures. I do not know if your organization would be the proper one to give us a short brief on that.

The Chairman: Perhaps, Senator van Roggen, you and Mr. Dawson could have a word about that. You seem to be nodding at each other.

Senator van Roggen: Perhaps your staff could do that.

The Chairman: In any case, perhaps you will see if Mr. Dawson can help you.

Senator Hays: In any event that information is available.

Mr. Dawson: Yes.

Senator Gigantès: I am puzzled by the intervention of the consumer into all of this. Which consumer are we talking about? Most people, with the exception of those senators opposite, if they could get a marketing board to deal with what is the proper price of a particular piece of farm production, would not know where to start. I was suggesting that we build an institute in which ordinary consumers will be taken in and given researchers. This could be a kind of supraprovincial superstructure.

Senator Barootes: I think my honourable friend is being facetious.

Senator Gigantès: No, I am not.

The Chairman: Order. I intervene in the interests of each and all of you. It is now three minutes after seven. We have a very interesting discussion going and we have a very carefully prepared presentation to come from Mr. McLean. I suggest that we all go away, ruminate upon what we have heard and come back here at 8.15.

Senator Barootes: Mr. Chairman, I have one observation. I do not know whether it is unlawful or improper to allow one Conservative on this committee to ask one question. I mean, we have not been able to do so so far, but I suppose it is not relevant.

The Chairman: Senator Barootes, if you raised your hand earlier, I did not see it.

Senator Barootes: I did, but that is okay.

The Chairman: Nevertheless, we have a new clerk. I am very sorry that we missed you. Can I put you at the top of my list for 8.15?

Senator Barootes: I only want to ask for further information from Mr. Dawson. In item ii on page 10 you say "Today's western collection system is archaic, expensive and inefficient. And we know how to fix it." Would you provide me with some of that information, please?

[Traduction]

lement le prix du quota de lait. Le fermier garde la ferme; mon ami a acheté la terre. Le fermier garde les 500 000 \$ pour aller en Californie et le lait continue d'être produit. Ce n'est pas un système très efficace.

Je me demande si Cargill Limited pourrait nous obtenir une liste de la valeur d'une vache pour la vente de quotas et de la valeur d'un poulet pour la vente de quotas, au Canada. Cela représente une grande quantité de données. Je ne sais pas si votre entreprise serait bien placée pour nous faire un exposé à ce sujet.

Le président: Peut-être, sénateur van Roggen, que vous et monsieur Dawson pourriez en parler. Vous avez l'air de vous faire des signes.

Le sénateur van Roggen: Votre personnel pourrait peut-être le faire.

Le président: De toutes façons vous pourriez voir si monsieur Dawson peut vous aider.

Le sénateur Hays: De toute façon, cette information est disponible.

M. Dawson: Oui.

Le sénateur Gigantès: J'essaie encore de comprendre ce que vient faire le consommateur dans tout cela. De quel consommateur est-il question? Si la plupart des gens, à l'exception des sénateurs d'en face, pouvaient consulter un office de mise en marché pour savoir quel prix convient à un certain produit de la ferme, ils ne sauraient pas par où commencer. Je suggérerais la création d'un institut auquel pourraient s'adresser les consommateurs ordinaires et connaître l'avis de chercheurs. Ce pourrait être un genre de superstructure supraprovinciale.

Le sénateur Barootes: Je pense que mon honorable ami se montre facétieux.

Le sénateur Gigantès: Non, je ne le suis pas.

Le président: À l'ordre! J'interviens dans l'intérêt de tous et chacun d'entre vous. Il est maintenant dix-neuf heures trois. Nous avons une discussion très intéressante et monsieur MacLean doit nous faire une présentation qu'il a préparée avec grand soin. Je suggère que nous allions tous ruminer ce que nous venons d'entendre et que nous revenions ici à 20 h 15.

Le sénateur Barootes: Monsieur le président, j'ai une remarque à faire. Je ne sais pas s'il est illégal ou déplacé de permettre à un Conservateur de ce comité de poser une question. C'est-à-dire que nous n'avons pas encore eu l'occasion de le faire, mais je suppose que ce n'est pas pertinent.

Le président: Si vous avez levé la main auparavant, sénateur Barootes, je ne l'ai pas vue.

Le sénateur Barootes: Je l'ai levée, mais passons.

Le président: Quoi qu'il en soit, nous avons un nouveau grefier. Je suis vraiment désolé de ce qui arrive. Puis-je vous mettre en tête de la liste pour notre retour à 20 h 15?

Le sénateur Barootes: Je veux simplement demander de plus amples renseignements à monsieur Dawson. Au point ii, à la page 10, vous dites «Le système de collecte de l'Ouest est aujourd'hui archaïque, coûteux et inefficace. Et nous savons

[Text]

Mr. Dawson: By all means.

Senator Barootes: I might add that I agree with your statement.

The Chairman: We will come back at 8.15 p.m.

The committee adjourned until 8:15 p.m.

The Chairman: Honourable senators, I am going to ask our other witness, Mr. Archie McLean, to revive the discussion.

Mr. McLean, as senators know, is the Senior Vice-President of McCain Foods in Florenceville, New Brunswick. He is appearing today on behalf of his company. Mr. McLean, will you make your initial presentation? Then I am sure that many senators will have questions to direct to you and, quite possibly, to Mr. Dawson.

Mr. Archie McLean, Senior Vice-President, McCain Foods: Thank you, Mr. Chairman. The last time I talked about free trade was prior to the last election. The last time I appeared before the committee I said that there was nothing wrong with the free trade concept, but there was something wrong with the contract that had been signed by the government. Unlike my colleague, who spoke a little earlier, I think that agriculture is one of the threads that holds the country together. The thread is a little tenuous right now.

What I would like to do is talk about a proposal. I do not intend just to be critical—I would like to present a proposal. Second, I would like to talk about the government promise of tariff-free trade and secure access. Third, I would like to talk about the government promise of protection for farm income and farm jobs.

If I may, I will begin with the proposal, which is in three parts. I would begin by saying that today Canada operates under a patchwork of regional and federal policies and in many cases we are trying to be all things to all people. While the Department of Agriculture is doing a lot of things right, I suggest that they are not doing the right things. Our first priority should be the development of a national food policy. We do not have a national food policy today in Canada. I suggest to you, senators that the United States has such a policy, that Japan has such a policy, and that Europe has such a policy. The Nordic countries have such a policy, as do the countries of the Far East. We cannot survive successfully in the global trading environment without a national food policy. I am not suggesting that we should be insensitive regionally, but the fact is that the current regional ad hoc approach to our policies is no longer acceptable.

Number two, marketing boards have not changed. The government took a firm stand on supply management and marketing boards. They have not changed according to government policy. If that is the case, then it is the trade legislation that

[Traduction]

comment arranger cela.» Voudriez-vous me fournir, s'il vous plaît, certains de ces renseignements?

M. Dawson: Bien sûr!

Le sénateur Barootes: Je pourrais ajouter que je suis d'accord avec votre énoncé.

Le président: Nous allons revenir à 20 h 15.

Le comité interrompt ses travaux jusqu'à 20 h 15.

Le président: Honorables sénateurs, je vais maintenant demander à notre prochain témoin, M. Archie McLean, de bien vouloir reprendre la discussion.

Comme vous le savez, M. McLean est vice-président directeur de McCain Foods, à Florenceville au Nouveau-Brunswick. Il est ici aujourd'hui à titre de représentant de sa compagnie. Monsieur McLean, voulez-vous d'abord nous présenter votre exposé? Ensuite, je suis sûr que bien des sénateurs voudront vous poser des questions à vous directement et, peut-être aussi, à M. Dawson.

M. Archie McLean, vice-président directeur, McCain Foods: Merci, monsieur le président. La dernière fois que j'ai parlé du libre-échange, c'était avant les dernières élections. La dernière fois que j'ai été convoqué devant le Comité, j'ai dit que le concept même du libre-échange ne posait aucun problème, mais que l'entente signée par le gouvernement, elle, posait un problème. Contrairement à mon collègue qui avait la parole un peu plus tôt, je suis d'avis que l'agriculture est l'un des maillons importants de la chaîne canadienne. Mais, à l'heure actuelle, ce maillon semble plutôt affaibli.

Ce que j'aimerais faire ici, c'est vous présenter une proposition. Je ne veux pas simplement critiquer le libre-échange, je voudrais aussi faire une proposition. Deuxièmement, je voudrais parler de la promesse du gouvernement concernant l'abolition des tarifs douaniers et l'accès garanti. Troisièmement, j'aimerais parler de la promesse du gouvernement concernant la protection des emplois et du revenu des agriculteurs.

Je commencerai d'abord, si vous le voulez bien, par la proposition qui compte trois parties. Disons d'abord que, de nos jours, le Canada est régi par tout un ensemble de politiques régionales et fédérales et qu'on essaie, dans bien des cas, plaire à tout le monde. Le ministère de l'Agriculture est très actif, mais je crois que toute cette énergie est déployée dans le mauvais sens. Notre première priorité devrait être de mettre sur pied une politique alimentaire nationale. Nous n'avons pas encore à ce jour de politique alimentaire nationale au Canada. Je tiens à vous faire remarquer, honorables sénateurs, que les États-Unis ont une politique alimentaire, l'Europe et le Japon également. Les pays nordiques ont une politique alimentaire, tout comme les pays d'Extrême-Orient. Nous ne pouvons survivre dans un monde où l'accent est mis sur les échanges commerciaux, sans une politique alimentaire nationale. Je ne prétends pas qu'il faut faire fin de toute initiative régionale, mais j'estime que l'approche régionale actuelle adaptée aux politiques gouvernementales n'a plus sa place.

Deuxièmement, les offices de commercialisation n'ont pas changé. La position du gouvernement est très claire en ce qui concerne la gestion de l'offre et les offices de commercialisation. Les offices n'ont pas changé en fonction des politiques du

[Text]

has changed, so it is up to the government to find some way to look after our farmers and not ask them to bear the full brunt of policies with which they may not be economically capable of dealing.

The point I want to make is that the government cannot duck this issue by trying to place it on the backs of the food processors or on the backs of the GATT negotiators.

We hear a lot about our Canadian subsidies in agri-food, but the fact is that total U.S. agri-food subsidies are generally larger than total Canadian agric-food subsidies. The U.S. understands our agri-food subsidy policies and the fact is that we do not understand theirs. We need to understand the U.S. proposals in order that we can negotiate from a position of strength and play hard ball. My friend, the Honourable Don Mazankowski, played hard ball recently on meat import inspection and guess what? We won the ball game. My point is this: We need to do it more often.

Number three. After the Free Trade Agreement was signed, the government commenced studies on the competitiveness of the beer industry in Canada. It commenced studies on government subsidies in the United States—subsidies given to farmers and food processors—and the government commenced a study on the competitiveness of the Canadian agri-food industry. That was all done after the Free Trade Agreement was signed. If I may, I will tell senators that the United States did not do it that way. It was a mistake, and let's not make the same mistake with the GATT negotiations.

The government needs to put a program in place now, not next December, to deal with the outcome of the GATT negotiations. We need leadership now. While the previous speaker talked about the need for harmonization of insecticides and pesticides—and I could add bulk sizes, additives, labeling and nutrition claims—under GATT or the Free Trade Agreement, that is not the issue. Clearly it is not the issue. The issue is this: We need to deal effectively with harmonization of subsidies or we will never be able to deal with countervail claims in international trade. We need to have harmonization of border inspection, and I will give you some examples of that shortly. We need to have harmonization of the rules of origin instead of continuing the harassment of Canadian agriculture products going to the United States. Most important of all, we need harmonization of purpose. We do not have harmonization of purpose in our provincial and national agri-food policies today.

That leads me back to where I started: We need a national food policy which balances the needs of farmers, consumers, processors and retailers and we do not have such an agri-food policy in Canada today.

[Traduction]

gouvernement. Si c'est le cas, ce sont les lois commerciales qui ont changé. C'est donc au gouvernement qu'il revient de trouver des moyens pour s'occuper des agriculteurs canadiens, plutôt que de leur demander d'assumer seuls le lourd fardeau économique de sa politique.

Ce que je veux dire, c'est que le gouvernement ne peut éviter la question et se décharger du problème sur le dos de l'industrie agro-alimentaire ou des négociateurs du GATT.

Nous entendons beaucoup parler de l'octroi de subventions au secteur agro-alimentaire par le gouvernement canadien, mais, en fait, les subventions accordées par les États-Unis à l'ensemble de l'industrie agro-alimentaire sont de façon générale beaucoup plus importantes que celles que le Canada accorde à ce secteur. Les États-Unis comprennent beaucoup mieux notre politique concernant l'octroi de subventions à l'industrie agro-alimentaire que nous ne comprenons la leur. Il nous faut bien comprendre les propositions des États-Unis pour être en position de force et pouvoir mieux négocier. Mon ami, l'honorable Don Mazankowski, a participé à des négociations récemment sur l'inspection des importations de viande et vous savez quoi? Il a gagné. Je crois que nous devrions le faire plus souvent.

Troisièmement, après la signature de l'Accord de libre-échange, le gouvernement a commencé à faire des études sur la concurrence que se livre l'industrie de la bière au Canada. Les études ont d'abord porté sur l'octroi de subventions par le gouvernement des États-Unis aux agriculteurs et à l'industrie agro-alimentaire et ensuite sur la concurrence dans le secteur agro-alimentaire canadien. Tout ça, après la signature de l'Accord de libre-échange. Vous me permettrez, honorables sénateurs, de préciser que ce n'est pas de cette façon que les États-Unis ont procédé. Nous avons fait une erreur; il ne faudrait pas faire la même erreur avec les négociations du GATT.

Le gouvernement doit mettre au point un programme en prévision des résultats qu'auront les négociations avec le GATT. Il faut le faire tout de suite, pas en décembre prochain. Il faut dès maintenant passer à l'action. L'orateur qui m'a précédé a parlé de la nécessité d'un arrangement concernant les insecticides et les pesticides—je pourrais ajouter aussi la dimension des produits en vrac, les additifs, l'étiquetage, etc.—en vertu de l'Accord de libre-échange ou du GATT, mais ce n'est pas là le véritable problème. Le problème est le suivant: il faut absolument arriver à s'entendre sur la question des subventions, sinon nous serons incapables de régler le problème des droits compensateurs sur le marché international. Il faut trouver un arrangement dans le cas des inspections aux frontières et je vais vous donner des exemples dans quelques minutes. Il faut aussi s'entendre sur les règles de base, plutôt que de continuer à appliquer des mesures de harcèlement à l'égard des produits agricoles canadiens vendus sur le marché américain. Nous devons avant tout nous entendre sur un objectif commun. Nous n'avons pas, à l'heure actuelle, d'entente entre Ottawa et les provinces concernant une politique agro-alimentaire.

Ceci me ramène à ce que j'ai dit au début: nous avons besoin d'une politique alimentaire nationale qui tienne compte des besoins des agriculteurs, des consommateurs, des transforma-

[Text]

Let me look at my second point, which is tariff-free trade and secure access. Mr. Dawson indicated that Mr. Reisman did not seek guaranteed access. But the government took quite a different position. In August 1988 I reminded this committee that it did not make sense for the Canadian government to be telling farmers that the deal gives them tariff-free trade and secure access. That is a quote: "The deal gives you tariff-free trade and secure access."

Senator van Roggen: Excuse me, but you have used two terms, "guaranteed access" and "secure access". Which one do you mean?

Mr. McLean: My colleague said that Mr. Reisman did not pursue that, but the point of the matter is that publicly the government took the position that farmers would have tariff-free trade and secure access. That is the quote. "Secure access" you can interpret in any way you want. I stood before this committee and said, "How can the government say that when, at the same time, on August 7 or August 8, 1988, President Reagan said, 'There is nothing in the agreement to stop us from limiting the imports of beef and pork from Canada into the United States'."

Let us look at U.S. countervail. Following that August, 1988 warning from President Reagan, the U.S. attacked our tripart stabilization payments which they consider a subsidy and they were successful in implementing countervail duties of eight cents a kilo on Canadian pork and live hogs. I want you to wear the hat of a further processor. One further processor said that, with the countervail duty and the problems of the pork industry, he did not want to get into the business.

In Ontario, which is the largest pork producer in Canada, Canada Packers is the only major company in Ontario to export pork. I would remind you that countervail duties can be applied retroactively. If you were in the situation of Canada Packers, that is, being the largest pork exporter to the United States and countervail duties were applied retroactively, what would you do? Canada Packers struck a deal with the Ontario Hog Marketing Board that Canada Packers would pay the first eight cents a kilo and that anything over that, retroactive or otherwise, the Ontario Hog Marketing Board would pay.

That leads me to my conclusion. Whatever happened to the government-promised, tariff-free, access on pork, our largest agri food export to the United States? We do roughly \$600 million a year in exports to the United States. Whatever happened to the promised tariff-free trade and secure access?

By the way, for the 15 months ending in December, 1989, hog producers in Canada received approximately \$500 billion in tripart subsidy payments. There is a general consensus that

[Traduction]

teurs et des détaillants. Et, en ce moment, nous n'avons pas de politique agro-alimentaire au Canada.

Examinons le deuxième point, l'abolition des tarifs douaniers et l'accès garanti. M. Dawson a indiqué que M. Reisman ne cherchait pas à obtenir l'accès assuré aux marchés américains. Mais le gouvernement voit les choses autrement. En août 1988, j'ai rappelé au Comité qu'il était insensé que le gouvernement canadien promette aux agriculteurs canadiens l'abolition des tarifs douaniers et l'accès garanti, en leur déclarant, et je cite: «L'Accord assure l'abolition des tarifs douaniers et l'accès garanti».

Le sénateur van Roggen: Excusez-moi, mais vous avez employé deux expressions: «accès assuré» et «accès garanti». Que voulez-vous dire?

M. McLean: Mon collègue a dit que M. Reisman ne s'est pas étendu sur le sujet, mais ce qu'il faut noter, c'est que le gouvernement s'est prononcé publiquement sur l'abolition des tarifs douaniers et sur l'accès garanti aux marchés américains pour les agriculteurs. C'est ce qu'a déclaré le gouvernement. Vous pouvez interpréter l'expression «accès garanti» comme bon vous semble. J'ai comparu devant ce comité et j'ai dit, «Comment le gouvernement peut-il dire cela quand, au même moment, le 7 ou le 8 août 1988, le président Reagan affirme qu'il n'y a rien dans l'accord qui empêche les États-Unis de limiter les importations de bœuf et de porc du Canada aux États-Unis.

Parlons des droits compensateurs des É.-U. Après l'avertissement d'août 1988 du président Reagan, les É.-U. se sont attaqués aux paiements de stabilisation tripartites qu'ils considéraient comme une subvention et ils ont réussi à obtenir des droits compensateurs de huit cents le kilo sur le porc et les cochons vivants en provenance du Canada. Je veux que vous vous mettiez à la place d'un transformateur de second cycle. Un transformateur de second cycle a dit qu'étant donné les droits compensateurs et les problèmes de l'industrie du porc, il ne voulait pas se lancer dans cette aventure.

En Ontario, où on retrouve le plus grand nombre de producteurs de porc, la Canada Packers est la seule compagnie d'importance de l'Ontario à exporter du porc. Je vous rappelle que les droits compensateurs peuvent être appliqués avec effet rétroactif. Si vous étiez à la place de la Canada Packers, c'est-à-dire que vous étiez le plus grand exportateur de porc vers les États-Unis et que des droits compensateurs étaient appliqués rétroactivement, que feriez-vous? La Canada Packers a convenu avec l'Office de commercialisation du porc de l'Ontario qu'elle paierait les huit premiers cents le kilo et que tout montant supérieur, rétroactif ou autre, serait payé par l'Office.

Ce qui m'amène à ma conclusion. Qu'est-il arrivé à l'admission en franchise du porc, notre principal produit agro-alimentaire d'exportation aux États-Unis? Nos exportations vers les États-Unis sont d'environ 600 millions de dollars. Qu'est-il arrivé à l'abolition des tarifs douaniers promise et à l'accès garanti?

En passant, au cours de la période de 15 mois qui s'est terminée en décembre 1989, les producteurs canadiens de porc ont reçu environ 500 millions de dollars en paiements de subventions tripartites. On semble généralement croire que les

[Text]

the countervail will increase because of those tripart payments to our hog farmers.

As well, in dealing with this matter of tariff-free trade and secure access, I would like to talk about the fact that Canada, essentially, was not prepared when we signed the Free Trade Agreement as it relates to agriculture. In my opinion, Mr. Mazankowski backs that up. On February 9, the Deputy Prime Minister, speaking at the Canadian Meat Council, lashed out at the American harassment of our pork producers. Because of the imposition of the countervail duty on pork exports, I am delighted he did it but the fact of the matter is that the bottom line is that American negotiators seemed to successfully object to any Canadian program that restricts their access to Canadian markets while, at the same time, objecting to any farm programs that enhance our opportunities to do business in the United States.

My question is: When are we going to wake up and learn how to play the game by the American rules?

On February 2 of this year, the Honourable Don Mazankowski announced that the federal government had contracted a study to determine the level of government subsidies in the United States to this industry. Mr. Mazankowski said, "The results of the study will be crucial for us in preparing for any future U.S. initiatives against imports from Canada. It will also give us a better understanding of the degree of subsidization of U.S. farm exports to Canada." He went on to say, "This will put us on a more equal footing with Americans." My question is: Why wasn't the study completed before the Free Trade Agreement negotiations were completed?

The United States did their homework before they signed the agreement. I have here a study which was done in March of 1988. It is entitled "U.S.-Canadian Agricultural Trade Issues: Implications for the Bilateral Trade Agreement." The report was co-authored by Mary Ann Normile and Carol Goodoe. It was done for the United States Department of Agriculture. This report states that if you take all of the federal and state expenditures in the United States on agriculture it would be equivalent in the year this was done, 1985-86, to 31 per cent of the farm gate receipts. The report states that, in Canada, if you take all of the provincial and federal expenditures on agriculture in the same year, our expenses were equivalent to 19.1 per cent of the farm gate receipts.

To put that in a different way, the U.S., in that year, spent 4.2 per cent of their expenditures on agriculture. In the same year, Canada spent 2.9 per cent. Who has the larger subsidies? That report was done before the Free Trade Agreement was signed and Mr. Mazankowski, in February, initiated similar studies. I am delighted he has but it is after the fact.

In most of our negotiations we are attacked for our transportation policies, but let me tell you what is said in this report

[Traduction]

droits compensateurs augmenteront en raison de ces paiements tripartites à nos éleveurs de porcs.

De plus, en ce qui concerne la question de l'abolition des tarifs douaniers et de l'accès garanti, j'aimerais parler du fait que le Canada, essentiellement, n'était pas prêt, en ce qui concerne l'agriculture, lorsque l'Accord de libre-échange a été signé. Selon moi, M. Mazankowski est du même avis. Le 9 février, le vice-premier ministre, devant le Conseil des viandes du Canada, a condamné la guérilla américaine contre nos producteurs de porc. En raison de l'imposition de droits compensateurs sur les exportations de porc, je suis heureux qu'il l'ait fait, mais cela revient à dire qu'en fin de compte, les négociateurs américains ont réussi à contrer à tout programme canadien qui restreint leur accès aux marchés canadiens tout en bloquant, en même temps, tout programme agricole susceptible d'améliorer nos chances de faire des affaires aux États-Unis.

Ma question est la suivante: Quand allons-nous nous réveiller et apprendre à jouer selon les règles des Américains?

Le 2 février de cette année, l'honorable Don Mazankowski a annoncé que le gouvernement fédéral avait commandé une étude pour déterminer le niveau des subventions gouvernementales accordées à cette industrie aux États-Unis. M. Mazankowski a déclaré que les résultats de cette étude seraient essentiels pour nous préparer à toute attaque future des É.-U. contre des importations du Canada. Elle nous donnera également une meilleure idée de l'ampleur de l'aide accordée aux exportations agricoles des É.-U. vers le Canada. Le vice-premier ministre a ajouté que nous serions ainsi mieux à même de traiter avec les Américains sur un pied d'égalité. Ma question est la suivante: Pourquoi cette étude n'a-t-elle pas été achevée avant la fin des négociations sur l'Accord du libre-échange?

Les États-Unis ont fait leur travail avant de signer l'Accord. J'ai ici une étude qui a été faite en mars 1988. Elle est intitulée «U.S.-Canadian Agricultural Trade Issues: Implications for the Bilateral Trade Agreement.» Le rapport est rédigé en collaboration par Mary Ann Normile et Carol Goodloe pour le compte du Département de l'agriculture des États-Unis. Ce rapport dit que si l'on prenait toutes les sommes investies dans l'agriculture par le gouvernement fédéral et celui des États, elles équivalraient, pour l'année au cours de laquelle l'étude a été réalisée, soit 1985-1986, à 31 p. 100 des recettes de sortie de l'exploitation. Le rapport dit qu'au Canada, si l'on prend toutes les sommes investies dans l'agriculture par les gouvernements provinciaux et fédéraux au cours de la même année, elles équivalent à 19,1 p. 100 des recettes de sortie de l'exploitation.

Autrement dit, les É.-U., au cours de l'année en question, ont consacré 4,2 p. 100 de leur budget à l'agriculture tandis qu'au cours de la même année, le Canada y consacrait 2,9 p. 100. Qui bénéficie des plus importantes subventions? Le rapport a été préparé avant la signature de l'Accord de libre-échange et M. Mazankowski, en février, a commandé des études semblables. Je suis heureux qu'il l'ait fait, mais il l'a fait après coup.

Dans la majorité de nos négociations, on s'est attaqué à nos politiques de transport, mais laissez-moi vous dire ce que dit le

[Text]

about U.S. transportation subsidies. This report states, "The United States provides a subsidy for the transport of agricultural commodities through government payment of construction and operating costs on inland waterways." When do you ever hear that brought up in the negotiations? When do you ever hear that brought up in countervail? I have never heard it brought up but that is what the United States Department of Agriculture says.

Let us now turn to the Organization for Economic Cooperation and Development and take a look at supply management. The United States has supply management but they call it by a different name. They have supply management for peanuts, sugar and for orange juice and for other things. They just use different terminologies but they are quick to attack our programs. The Organization for Economic Cooperation and Development takes a broader view of transfers associated with agriculture. They take a look at government transfers as well as consumer transfers. When they are talking about consumer transfers, they are talking about inflated prices on agricultural products due to tariffs or supply management-type boards. When you take those two things together and look at this report for 1986 I would ask: How much money was transferred either from the taxpayer or the consumer for agriculture in the United States?

According to this report, in 1986 the United States spent \$92 billion on transfers and in the same year Canada spent \$7.7 billion. The gap on a per capita basis is 29 per cent. The United States spent 29 per cent more on U.S. agriculture than we did in Canada. The bottom line is this: The United States has always subsidized agriculture, generally, to a greater extent than Canada has, but our government has not been using the information effectively.

Clearly, the United States government and the United States Department of Agriculture understand our subsidies and we do not understand their subsidies.

I would now like to move to currency exchange because a lot of people will say that the difficulties that we have had to face in international trade over the last year have more to do with currency exchange than they do with free trade. I talked about currency exchange the last time I was here. I talked about it as a member of the agricultural SAGIT. The only thing is that the conversation was a one-way conversation and the negotiators did not want to talk about currency exchange. That was not within the spirit of the Free Trade Agreement.

I have a government document here put out by the Government of Canada. Perhaps you are knowledgeable in this area, but I was not. Do you know that on all agricultural trade in the European Economic Community, they allow for currency exchange? In other words, if the German mark increases against the Dutch guilder there is a subsidy put on to Dutch agricultural products coming into Germany. There is assistance given to German agricultural products going into Holland. This is called the monetary compensatory amount. That has been in practice for 20 years. Every member of the European Common Market has used it both ways.

[Traduction]

rapport au sujet des subventions au transport des É.-U. Le rapport dit que «les États-Unis subventionnent le transport des produits agricoles en assumant les frais de construction et d'exploitation de voies navigables intérieures. Quand avez-vous entendu parler de cela dans les négociations? Je n'en ai jamais entendu parler, mais c'est ce que dit le Département de l'agriculture des États-Unis.

Parlons maintenant de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de la gestion de l'offre. Les États-Unis ont la gestion de l'offre, mais ils lui donnent un autre nom. Ils ont la gestion de l'offre pour les arachides, le sucre, le jus d'orange et d'autres choses. Ils utilisent tout simplement d'autres terminologies, mais ils s'empressent de s'attacher à nos programmes. L'Organisation de coopération et de développement économiques a une vision plus large des transferts associés à l'agriculture. Elle prend en compte les transferts des gouvernements ainsi que ceux des consommateurs. Quand elle parle des transferts en provenance des consommateurs, elle parle des prix gonflés des produits agricoles à cause de l'intervention d'offices de gestion de l'offre ou des tarifs. Lorsque vous additionnez ces deux choses et que vous jetez un coup d'œil sur ce rapport de 1986, je vous demande: Combien d'argent a été transféré soit du contribuable, soit du consommateur vers l'agriculture aux États-Unis?

Selon ce rapport, en 1986, les États-Unis ont versé 92 milliards de dollars en transferts alors qu'au cours de cette même année, le Canada en a versé 7,7 milliards de dollars. L'écart per capita est de 29 p. 100. Les États-Unis ont consacré 29 p. 100 de plus que le Canada à l'agriculture. Ce qui revient à dire que les États-Unis ont toujours subventionné l'agriculture, en général, et ce, dans une plus grande mesure que le Canada, mais notre gouvernement n'a pas bien utilisé l'information.

De toute évidence, le gouvernement américain et le Département de l'agriculture des États-Unis comprennent nos subventions et nous ne comprenons pas les leurs.

J'aimerais maintenant parler du taux de change parce que bien des gens diront que les difficultés auxquelles nous avons eu à faire face dans le commerce international au cours de la dernière année concernent davantage le taux de change que le libre-échange. J'ai parlé du taux de change lors de ma dernière visite. J'ai parlé en qualité de membre du SAGIT de l'agriculture. Sauf que j'ai fait un monologue, les négociateurs ne voulaient pas en parler. Ce n'était pas dans l'esprit de l'Accord de libre-échange.

J'ai ici un document qui a été préparé par le gouvernement. Peut-être vous y connaissez-vous dans ce domaine, mais ce n'est pas mon cas. Savez-vous que la Communauté économique européenne accorde des subventions pour combler les écarts entre les différentes devises dans le commerce des produits agricoles. En d'autres mots, si le mark allemand augmente par rapport au florin hollandais, on subventionne les produits agricoles hollandais importés en Allemagne. On accorde de l'aide aux produits agricoles allemands qui sont exportés en Hollande. C'est ce qu'on appelle le montant compensatoire monétaire. Cela fait 20 ans qu'il est appliqué. Cha-

[Text]

Do you know what they are saying by that? They are saying that agriculture is a key part of the fabric of the European Common Market, and that is what I am suggesting today. Agriculture is a key part of the fabric of Canada. It is one of the threads that hold the country together, and it is a tenuous thread right now because of the lack of a clear food policy in Canada.

In the European Common Market they say that it is too important an issue not to deal with it. They do not say, "It is not in the spirit of the Free Trade Agreement." They deal with it, and they use it every day. They say, "We want to protect our farmers." This amounts to food security.

Senator Barootes: They went through a war which caused food shortages.

Mr. McLean: I want to take a couple of Canadian examples and talk about this exchange on the dollar. When the value of the dollar was 78 cents or 79 cents, Canada Packers shipped 500 jumbo cars a year of canola oil to the United States. When the dollar rose to 84 cents, they did not ship any.

I have more government statistics. Back in 1986 and 1987 we had a favourable balance of trade in processed food and beverages with the United States of approximately \$380 million. That figure applies to both years. That was when the dollar was trading at 70 cents or 72 cents. For the first nine months of 1989, the balance of trade on further processed food products and beverages is flat, zip. That is a function of the change in the value of the dollar.

Maybe our trade negotiators do not want to talk about that, but it is an integral part of the negotiations in Europe. As the committee that one of these senators was on in 1982 said: "Agriculture is different from all of the other trading areas. We have to protect it." So it is not just Canada that subsidizes. The United States has massive subsidies, generally larger than ours.

We have talked about countervail on pork, and we have talked about the fact that Canada was unprepared. We have also talked about massive subsidies in the United States and currency exchanges. Now I want to talk about non-tariff barriers. Tariff-free trade is of little value in the face of effective non-tariff barriers, and the United States are masters at this, but let me use Europe as an example.

Back in 1980 we had a favourable balance of trade on agricultural products with Europe of \$750 million. In 1987 we had a deficit of \$250 million: A billion dollar turnaround in seven years. Those are the realities of non-tariff barriers.

[Traduction]

que pays membre du marché commun européen s'en sert dans les deux sens.

Savez-vous ce qu'ils entendent par là? C'est que l'agriculture est un des maillons importants de la chaîne que constitue le marché commun européen. C'est là que je veux en venir. L'agriculture est un maillon important de la chaîne que constitue le Canada. C'est une des choses qui unissent les Canadiens, et je dirais que ce maillon est maintenant affaibli par suite de l'absence de politique alimentaire claire au Canada.

En Europe, on dit que c'est une question trop importante pour qu'on ne s'y arrête pas. Ils ne disent pas: «Ce n'est pas conforme à l'esprit de l'Accord de libre-échange.» Ils s'occupent de la question et se servent du montant compensatoire tous les jours. Ils disent: «Nous voulons protéger nos agriculteurs.» Cela équivaut à une certaine sécurité alimentaire.

Le sénateur Barootes: Ils ont connu une guerre qui a donné lieu à des pénuries alimentaires.

M. McLean: Je voudrais donner quelques exemples propres au Canada et parler du taux de change de notre dollar. À l'époque où notre dollar valait 78 ou 79 cents américains, Canada Packers expédiait chaque année 500 gros wagons-citernes d'huile de canola vers les États-Unis. Lorsque la valeur de notre dollar est montée à 84 cents, ils ont arrêté leurs expéditions.

Voici d'autres statistiques gouvernementales. En 1986 et 1987, dans le domaine des aliments transformés et des boissons, nous avions avec les États-Unis une balance commerciale quelque 380 millions de dollars. Ce chiffre s'applique aux deux années. À cette époque, notre dollar valait 70 ou 72 cents américains. Les neuf premiers mois de 1989, la balance du commerce des produits alimentaires élaborés et des boissons est nulle, zéro. C'est un effet de la fluctuation de la valeur du dollar.

Peut-être nos négociateurs commerciaux préfèrent-ils ne pas en parler, mais cela fait partie intégrante des négociations en Europe. Comme l'a dit le comité dont faisait partie un des sénateurs en 1982: «L'agriculture est différente de tous les autres secteurs du commerce. Nous devons la protéger.» Donc, il n'y a pas que le Canada qui subventionne son agriculture. Les États-Unis subventionnent la leur massivement, et en règle générale, beaucoup plus que le Canada.

Nous avons parlé des droits compensateurs sur le porc et du fait que le Canada n'y était pas préparé. Nous avons aussi parlé des subventions massives accordées aux agriculteurs des États-Unis, ainsi que des taux de change. Je voudrais maintenant parler des barrières non tarifaires. L'abolition des tarifs ne veut pas dire grand-chose lorsqu'on se bute à des barrières non tarifaires efficaces; c'est un domaine où les États-Unis sont passés maîtres. Mais prenons l'exemple des pays européens.

En 1980, notre pays avait avec l'Europe une balance commerciale positive de 750 millions de dollars dans le domaine de l'agro-alimentaire. En 1987, nous accusions un déficit de 250 millions de dollars. Cela représente un revirement de 1 milliard de dollars en sept ans. C'est comme ça que ça se passe avec les barrières non tarifaires.

[Text]

Now let us talk about potatoes. I called up William Schrage, the Manager of the New Brunswick Potato Agency. Honourable senators may be aware that for some time the United States Department of Agriculture accepted our inspection of potatoes going into the United States, but three years ago they changed that and said: "We have to stop those cheap subsidized potatoes coming in from Canada. We will inspect them at the border a second time around." They have been doing that ever since. Maybe that should have stopped with free trade, but it did not.

Mr. Schrage gave me the figures for the month of January on fresh potatoes going across the border to Maine. If you send a load of fresh potatoes and you are a farmer, you call up Agriculture Canada and ask them to inspect the load. You give Agriculture Canada \$60 and they inspect the load and tell the farmer if it fits the bill or if it does not.

The United States Department of Agriculture closely scrutinized 127 loads in January. They sent back 25 loads. One farmer said "nuts" and he unloaded. The other 24 farmers called up Agriculture Canada and said that there was nothing wrong with the potatoes, that they were approved by the Department of Agriculture. They asked Agriculture to take another look at them. So they paid Agriculture Canada another \$60 and Agriculture Canada said that they were fine after the second inspection and the 24 loads went back to the border and they were all accepted. That is harassment, or, to quote, Mr. Schrage:

The N.B. potato shippers are appalled when 25 loads are returned at the border and the 24, submitted to reinspection without regrading, pass and are accepted at destination. They are of the opinion that a nontariff trade barrier has been implemented, which has as its purpose to divert potatoes from the U.S. market back to the Canadian market.

We do not have harmony of inspection.

We started a new service called Sea Shuttle out of Bayside, New Brunswick. From that location we ship containers of frozen french-fried potatoes and fresh potatoes. We ship those to New York. That business just started in January. I will tell you the problems we have encountered between January 8 and March 5, and you can decide if there is a problem.

If you send fresh produce from the United States to Canada, to the Ontario food terminal, do you know how long it takes for our government to approve that, despite all of the cutbacks in staff? A couple of hours.

Here are the facts. We are trying to build a business. We want to move pulp and paper, we want to move beer, we want to move wall board, and so forth. Here is a great way to do it. During the period January 8 to March 5 we made 15 ship-

[Traduction]

Parlons maintenant des pommes de terre. J'ai parlé au téléphone avec William Schrage, directeur de l'Agence de la pomme de terre du Nouveau-Brunswick. Les honorables sénateurs savent peut-être que le département de l'agriculture des États-Unis acceptait les inspections que nous faisons des pommes de terre qui entraient aux États-Unis, mais que voilà trois ans, ils ont tout changé et ont dit: «Nous devons empêcher le Canada d'exporter chez nous ses pommes de terre bon marché qui bénéficient de subventions. Nous allons donc les inspecter deux fois plutôt qu'une à la frontière.» Et c'est ce qu'ils font depuis ce temps. L'Accord de libre-échange aurait peut-être dû mettre un terme à cette pratique, mais ce ne fut pas le cas.

M. Schrage m'a remis les chiffres du mois de janvier concernant les chargements de pommes de terre fraîches qui traversaient la frontière du Maine. Si un agriculteur veut expédier un chargement de pommes de terre fraîches, il demande à Agriculture Canada de venir inspecter le chargement. Il paie 60\$ à Agriculture Canada pour faire inspecter le chargement et se faire dire si tout est en règle ou non.

Le département de l'agriculture des États-Unis a inspecté de près 127 chargements en janvier et en a refusé 25. Un des producteurs s'est dit: «Tant pis» et est reparti avec ses pommes de terre, mais les 24 autres ont communiqué avec Agriculture Canada pour dire que leurs pommes de terre avaient été approuvées par le ministère de l'Agriculture et qu'elles étaient en règle. Ils ont demandé à Agriculture Canada d'inspecter de nouveau leurs pommes de terre. Ils ont donc payé de nouveau 60\$ à Agriculture Canada, qui a confirmé que les pommes de terre étaient en règle. Les 24 chargements sont donc repartis vers la frontière et ont tous été acceptés sans exception. C'est ce que j'appelle du harcèlement. Pour citer M. Schrage:

Les expéditeurs de pommes de terre du N.-B. sont consternés lorsque 25 chargements sont refusés à la frontière et que les 24 qui sont soumis à une nouvelle inspection sans reclassement, sont approuvés et sont acceptés par la suite à destination. Ils sont d'avis qu'on a utilisé contre eux une barrière non tarifaire destinée à renvoyer sur le marché canadien des pommes de terre destinées au marché américain.

Il n'y a aucune harmonisation dans les procédures d'inspection.

Nous avons mis sur pied un nouveau service appelé Sea Shuttle basé à Bayside (N.-B.), d'où nous expédions vers New York des conteneurs de pommes de terre frites congelées et de pommes de terre fraîches. L'entreprise n'est en exploitation que depuis janvier. Je vais vous raconter les difficultés que nous avons eues entre le 8 janvier et le 5 mars; je vous laisse juger.

Lorsqu'on expédie des légumes frais des États-Unis vers le Canada, au marché des produits alimentaires de l'Ontario, savez-vous combien de temps il faut à notre gouvernement pour approuver les expéditions, malgré les réductions de personnel? Il faut une heure ou deux.

Voici les faits. Nous essayons de monter une entreprise. Nous voulons vendre des pâtes et papiers, de la bière, des panneaux muraux, et ainsi de suite. Écoutez bien ce qui suit. Entre le 8 janvier et le 5 mars, nous avons fait 15 expéditions. En

[Text]

ments. On the average—and the average does not mean much because you have to have two inspections, one by Customs and one by the Food and Drug Administration Agency.

On January 16 we turned the papers over in New York on a container of potatoes going to Puerto Rico. Remember that we ship them to New York and then they have to be placed on a ship, and this is fresh produce.

The United States Customs held that load up for six days. They closely scrutinized it. There was intense scrutiny. The Department of Agriculture held it up for two days.

On January 29 we shipped 13 containers of fresh potatoes. They were held up for one day by the United States Customs, but for ten days by the United States FDA.

Senator Barootes: What were the reasons for the FDA holding the shipment up? They must have given you an explanation.

Mr. McLean: I do not want to be naïve; you understand that Canada is the third most important country for drugs going into the United States. That was not the reason.

Senator Barootes: I did not think you were hiding cocaine in it. What about pesticides and other enhancements?

Mr. McLean: Do you know our government standards on pesticides are considerably more stringent than those in the United States?

Senator Barootes: What reason did they give?

Mr. McLean: I will tell you what they did. We had to unload major samples. It cost us \$1,250 (U.S.) for labour to unload each of the 13 containers. This is harassment, senator.

My point is that you can have all of the free trade agreements in the world, but if there is no harmonization of inspection services, it is a waste of time.

I could go down the list.

Senator Bolduc: I understand that there are problems with the inspection procedures.

Mr. McLean: I will give you an example of what took place last week just to show you how ridiculous this can be. We are a shipper. We have today \$53,000 worth of potatoes sitting in Puerto Rico and U.S. customs will not allow us to unload them. Do you know why? They are not our potatoes; they belong to a farmer in New Brunswick. He had said to himself that some of these bags are going to split so I had better put some extra bags on the back of the container and some of these wire ties as well. The United States customs said that that amounted to \$15 in extra packaging. We have \$53,000-worth of potatoes sitting there and the United States customs will not allow us to unload them because of the extra packaging on the back of the container. It is harassment. We have not dealt with that issue.

[Traduction]

moyenne—et cela ne veut pas dire grand-chose étant donné qu'il faut faire faire deux inspections, une par les douanes et l'autre par la Food and Drug Administration (FDA).

Donc, le 16 janvier, nous avons remis aux autorités de New York les documents d'expédition d'un conteneur de pommes de terre destinées à Porto Rico. Je vous rappelle que nous envoyons le chargement à New York, où il doit être transféré à bord d'un navire, et qu'il s'agit de légumes frais.

Les douanes américaines ont retenu le chargement pendant six jours. Elles l'ont examiné à la loupe. Puis, le département de l'agriculture l'a retenu pendant deux jours.

Le 19 janvier, nous avons expédié 13 conteneurs de pommes de terre fraîches. Ils ont été retenus pendant une journée par les douanes américaines, mais pendant dix jours par la FDA.

Le sénateur Barootes: Quelles raisons la FDA a-t-elle invoquées pour y justifier son action? Ils vous ont bien donné une explication.

M. McLean: Je ne suis pas naïf; vous savez que le Canada est le troisième pays en importance pour le trafic de la drogue avec les États-Unis. Mais ce n'était pas la raison.

Le sénateur Barootes: Je ne pense pas que vous ayez caché de la cocaïne au travers de vos pommes de terre. Qu'en était-il des pesticides et autres produits?

M. McLean: Savez-vous que les normes de notre gouvernement à propos des pesticides sont beaucoup plus sévères que celles des États-Unis?

Le sénateur Barootes: Quelle est la raison qu'ils vous ont donnée?

M. McLean: Je vais vous dire ce qu'ils ont fait. Nous avons dû décharger des échantillons importants. Cela nous a coûté 1 259 \$ (américains) de main-d'œuvre pour décharger chacun des 13 conteneurs. C'est du harcèlement, monsieur le sénateur.

Ce que je veux dire, c'est que malgré tous les accords de libre-échange possibles et imaginables, nous perdons notre temps s'il n'y a aucune harmonisation des services d'inspection.

Je pourrais vous donner d'autres exemples.

Le sénateur Bolduc: J'en retiens que les méthodes d'inspection posent des problèmes.

M. McLean: Pour vous montrer le ridicule de la situation, je vais vous raconter ce qui s'est passé la semaine dernière. Nous sommes une entreprise d'expédition. À l'heure actuelle, nous avons pour 53 000 \$ de pommes de terre qui dorment à Puerto Rico et les douanes américaines ne nous permettent pas de les décharger. Savez-vous pourquoi? Parce que ce ne sont pas nos pommes de terre, elles appartiennent à un cultivateur du Nouveau-Brunswick. Celui-ci s'était dit que certains des sacs pouvaient déchirer et il avait ajouté des sacs supplémentaires et des attaches métalliques à l'arrière du conteneur. Les douanes américaines prétendent que l'emballage supplémentaire représente 15 \$. Nous avons pour 53 000 \$ de pommes de terre qui dorment, et les douanes américaines ne nous permettent pas de les décharger parce qu'il y a des sacs supplémentaires à l'arrière du conteneur. C'est du harcèlement. Nous n'avons pas abordé cette question.

[Text]

It is great to talk about inspection of pesticides. It is harassment. I want to turn it around.

Senator Barootes: What about preservatives on those potatoes? Do you spray them?

Mr. McLean: Let me give one example. If you want to store potatoes taken off in September and October longer than February, you have to spray them with CIPC gas. The Canadian standard on CIPC gas is 15 parts per million. The United States standard is the same. If you want to take CIPC gas and run a test on it—and I have a number of tests going right now with research labs in New Brunswick—the level runs about five parts per million. It is harassment, pure harassment.

We could talk about rules of origin. We have a company called Thomas Equipment. It is a small company that does about \$30 million in sales. Prior to the Free Trade Agreement nobody ever said, "Give us a list of where every part comes from in that front-end loader." Today we have to provide a list of where every part comes from in that loader. Today we are paying \$16,000 a month in tariffs we were not paying before the Free Trade Agreement was signed. Can you imagine a John Deere loader coming up from the United States and the Canadian Government saying "Give customs a list of every part in that loader and if some of them come from Korea we are going to charge you a tariff." We have different ways of interpreting rules of origin. We have different ways of interpreting inspection services.

In any event, let me get through this. I want to talk about the U.S. Food Security Act of 1985. Isn't it interesting that the U.S. has a Food Security Act? They have a much more temperate climate zone than we do. The Secretary of State has great discretionary authority to reduce surplus agricultural supplies in the United States. The Bush Administration is asking Congress for \$900 million for 1991. That latest U.S. budget calling for that kind of export enhancement will cut directly into Canada's grain sales to the Soviet Union and China. I am sure you know that, depending on the type of wheat, the American producer gets 25 per cent to 40 per cent more than the Canadian producer. Here is my question: If our stabilization payments on pork are subject to successful countervail by the United States, why are the U.S. stabilization payments not subject to countervail by Canada? We need mutual respect for standards and we do not have it.

I heard some good comments about the grain industry from the previous speaker. I took an article out of Saturday's *Globe and Mail*. It is about Grant Devine speaking to Canadian bankers. Mr. Devine said that Saskatchewan is facing economic war, that its farms are dying and that they face a crisis. He noted that 20,000 farmers, one-third of the entire province, are faced with financial ruin unless they receive an immediate cash bail-out of \$500 million. He indicated that Saskatchewan farmers were on the rocks through no fault of their own, that

[Traduction]

C'est bien de parler de l'inspection des pesticides. C'est devenu du harcèlement. Je veux m'occuper de cela.

Le sénateur Barootes: Qu'en est-il des préservatifs sur les pommes de terre? Les arrosez-vous?

M. McLean: Je vais vous donner un exemple. Si vous voulez prolonger après février la durée d'entreposage des pommes de terre récoltées en septembre et en octobre, il faut les arroser avec du C-IPC. La norme canadienne sur le C-IPC est de 15 parties par million. Aux États-Unis, c'est la même chose. Si on veut prendre du C-IPC et le soumettre à l'essai—de nombreux essais sont actuellement en cours dans des laboratoires de recherches au Nouveau-Brunswick—le niveau est d'environ 5 parties par million. C'est du harcèlement, du harcèlement tout pur.

Nous pourrions parler des règles d'origine. Nous avons une compagnie qui s'appelle Thomas Equipment. C'est une petite compagnie qui a un chiffre d'affaire de 30 millions de dollars. Avant l'Accord de libre-échange, on ne nous avait jamais demandé d'indiquer la provenance de chacune des pièces d'une benne à chargement frontal. Aujourd'hui, c'est ce qu'il faut faire. Aujourd'hui, nous payons 16 000 \$ de tarifs douaniers par mois que nous ne payions pas avant la signature de l'Accord de libre-échange. Pouvez-vous vous imaginer le cas d'une benne John Deere provenant des États-Unis où le Gouvernement canadien dirait: «Fournissez aux douanes la liste des pièces de la benne et si certaines d'entre elles viennent de la Corée, on vous imposera un droit de douane.» Nous avons des manières différentes d'interpréter les règles d'origine ainsi que les services d'inspection.

De toute façon, laissez-moi finir. Je veux parler de la loi américaine de 1985 sur la sécurité alimentaire (U.S. Food Security Act). Ne trouvez-vous pas cela intéressant que les États-Unis aient une loi sur la sécurité alimentaire? Ils ont une zone climatique beaucoup plus tempérée que la nôtre. Le Secrétariat d'État dispose de grands pouvoirs discrétionnaires pour réduire l'excédent des approvisionnements agricoles aux États-Unis. L'administration Bush demande au Congrès 900 millions de dollars pour 1991. Le dernier budget américain préconisant des subventions à l'exportation de ce genre réduira les ventes de céréales du Canada à l'Union soviétique et à la Chine. Je suis certain que vous savez que le producteur américain touche de 25 à 40 p. 100 de plus de revenus que le producteur canadien, selon le type de blé. Voici ma question: si les États-Unis réussissent à imposer des droits compensateurs sur nos paiements de stabilisation du porc, pourquoi le Canada ne ferait-il pas la même chose à l'endroit des États-Unis? Les règles doivent être mutuellement respectées et ce n'est pas ce qui se passe.

Celui qui a pris la parole avant moi a fait de bons commentaires au sujet de l'industrie céréalière. J'ai découpé un article du *Globe and Mail* de samedi concernant un discours de M. Grant Devine aux banquiers canadiens. M. Devine affirme que la Saskatchewan fait face à une guerre économique, que ses fermes se meurent et qu'elles sont en crise. Il constate que 20 000 cultivateurs, un tiers de la province, sont acculés à la faillite à moins qu'ils ne reçoivent immédiatement une aide financière de 500 millions de dollars. Il affirme que les cultiva-

[Text]

they have suffered through three long droughts and 10 years of subsidy wars between the United States and Europe communities. The subsidy war is not over. I do not think it will be gone in a year and, given our wages, I would bet that it will not be gone in 10 years. We must be careful that we do not get caught in the trap of being the Boy Scout when the other guy wants to play Rambo.

Let me talk about climate. Mr. Dawson talked about a level playing field, but climate is not a level playing field. It is a non-tariff barrier. It is interesting to note that the United States, which is nearly self-sufficient in food, has a Food Security Act. During the free trade debate I tried to talk about food security with the negotiators, and on the SAGIT there was no interest. However, just so you understand, Canada currently imports four times as much food per capita as the United States. The primary reason is our climate and geography. A mental change of attitude will not change that. Taking potatoes as an example, an acre of potatoes in Manitoba still yields six to seven tonnes. In Southern Alberta, probably the best growing area for potatoes in Canada, the yield is 14 tonnes per acre. In the state of Washington russet potatoes yield on the average 31 tonnes per acre. A change in mental attitude will not change that. We have hired Dr. Don Young, formerly of Agriculture Canada, to determine what we as a company and what the farmers of Manitoba can do to enhance farming in Manitoba. I can tell you that dry land farming will not survive in Manitoba.

In the meantime the Government of Canada needs to get off—and I am paraphrasing the president of a major food company here—the fast track removal of tariffs in the agricultural field. We need time to adjust.

I would like to move to the third subject which is the promise of protection for farm income and farm jobs. Let me give a little background. The responsibility for agriculture policy in Canada is shared by the provinces and Ottawa. In contrast the state governments of the United States have a more limited role. Half of Canada's farm sales are represented by 100 marketing boards. Five of those marketing boards are national and 95 are provincial. Essentially the price-setting marketing boards have been a monopoly isolated from the realities of the North American marketplace. However, in August 1988 I reported to you that it does not make sense for the Government of Canada to be telling farmers, "We'll protect your income and your jobs", while at the same time they were telling the further processor, "You can have access to raw materials at competitive prices." That was a real problem for me. Both statements cannot be true at the same time. My concern was to emphasize the precarious position the processing industry would be in if the tariff and regulatory structure was altered for processing while the existing agricultural marketing policies were maintained for the primary sector. Competition and regulation cannot live side by side.

[Traduction]

teurs de la Saskatchewan sont sur la paille malgré eux, qu'ils ont subi trois longues sécheresses et vécu dix années de guerre de subventions entre les États-Unis et les communautés européennes. La guerre des subventions n'est pas encore terminée. Je ne crois pas qu'elle sera terminée dans un an et, compte tenu de nos salaires, je parierais qu'elle ne sera pas terminée dans 10 ans. Il ne faut pas se faire avoir à jouer les boy-scouts alors que l'autre veut jouer les Rambo.

Parlons du climat. M. Dawson a parlé de règles du jeu équitables, mais le climat n'est pas une règle du jeu équitable. C'est une barrière non-tarifaire. Il est intéressant de constater que les États-Unis, qui sont presque auto-suffisants en matière d'alimentation, se sont dotés d'une loi sur la sécurité alimentaire. Pendant le débat sur le libre-échange, j'ai tenté d'aborder la question de la sécurité alimentaire avec les négociateurs, et le GCSCE ne s'est pas montré intéressé. Cependant, pour vous donner un ordre de grandeur, le Canada importe actuellement quatre fois plus de denrées alimentaires par personne que les États-Unis. La raison principale, c'est le climat et la géographie. Ce n'est pas un changement de l'état d'esprit qui changera quoi que ce soit. Dans le cas des pommes de terre, le rendement à l'acre au Manitoba n'est encore que de six à sept tonnes. Dans le sud de l'Alberta, probablement la meilleure région productrice de pommes de terre au Canada, le rendement à l'acre est de 14 tonnes. Dans l'état de Washington, le rendement de pommes de terre Russet est de 31 tonnes à l'acre en moyenne. Ce n'est pas un changement d'état d'esprit qui va changer cela. Nous avons embauché le docteur Don Young, autrefois à l'emploi d'Agriculture Canada, pour déterminer ce que nous, comme compagnie, et les cultivateurs du Manitoba devons faire pour améliorer l'agriculture au Manitoba. Je peux vous assurer que l'aridoculture n'a aucune chance de survie au Manitoba.

Entre-temps, le gouvernement du Canada se doit de mettre un frein—et je cite le président d'une grande compagnie alimentaire—à l'abolition des tarifs douaniers dans le domaine de l'agriculture. Il nous faut du temps pour nous ajuster.

J'aimerais aborder le troisième sujet où il est question d'assurer la protection des revenus et des emplois agricoles. Je vais vous remettre un peu dans le contexte. Au Canada, ce sont les provinces et Ottawa qui se partagent la responsabilité de la politique agricole. Par contre, aux États-Unis, les gouvernements des états ont un rôle plus restreint à jouer. La moitié des ventes de produits agricoles sont régies par 100 offices de mise en marché. Cinq de ces offices sont à l'échelle nationale et les quatre-vingt-quinze autres sont de niveau provincial. Fondamentalement, les offices de mise en marché, qui établissent les prix, ont constitué un monopole éloigné des réalités du marché nord-américain. Cependant, en août 1988, j'affirmais, qu'il était inconcevable que le gouvernement du Canada dise aux cultivateurs: «nous allons protéger vos revenus et vos emplois» tout en disant aux transformateurs: «vous pouvez vous procurer la matière première à prix concurrentiel.» Cela me causait un vrai problème. Ces deux déclarations ne peuvent pas être également vraies. Je voulais mettre l'accent sur la situation précaire dans laquelle se trouverait l'industrie de transformation si la tarification et la réglementation étaient modifiées pour la transformation sans modifier les politiques de commercialisa-

[Text]

If we look at national marketing boards, the United States recognizes—and they recognized it in the free trade negotiations—that competition and regulation cannot live side by side. Do you know why? They exempted sugar from the Free Trade Agreement. They exempted further processed products containing more than 10 per cent sugar—that is, cookies—from the Free Trade Agreement and they exempted orange juice as well. The Honourable John Wise, whom I worked with on this project that I am going to talk about, recognized that competition and regulation could not live side by side. That is why he put ice cream and yogurt on the import control list. There was only one problem: we did not negotiate that as part of the Free Trade Agreement, so the GATT ruling of December 1989 said Canada has no right to put ice cream and yogurt on the import control list. My point is that if the existing GATT agreement is extended without change, similar challenges will probably strike down Canadian import quotas on other dairy and poultry products. Now—and I wrote Mr. Mazankowski on this in December—we need to take a hard stand. We need a strong GATT if we are going to say as a government that we will protect supply management. Then let's get on with having a strong GATT ruling. It isn't going to be easy, because of the hundred countries Canada is the only one using Article XI to protect its supply management business.

The Government of Canada, in my opinion, has insisted on the public impression of supporting marketing boards while at the same time it is asking the marketing boards to adjust their current board policies. I am reminded of the man out for a drive with his wife. His wife was sitting in the back seat. He had been driving around most of the afternoon when he stalled the car on the railway tracks. His end was across the track, hers was on it. The train was speeding towards them. She said to her husband, "Go on, go on!" He said, "You have been driving from the back seat all afternoon. I got my end across—let's see what you can do with your end." And I think that's where we find ourselves. The government has said, "I got my end across. Dairy farmers, let's see what you can do with your end."

Marketing boards have not changed according to the government—it is the trade legislation that has changed. So it is up to the government to find a way to look after the dairy farmers and not ask them to bear the full brunt of policies they may not economically be capable of dealing with. It is the primary responsibility of the government and it had better sort things out or Canada is going to lose a lot of farm or processing jobs.

The government cannot duck this issue. It does not have the luxury of sitting on its hands. It needs to act promptly. Let me tell senators that it cannot put all of the responsibility on the backs of the GATT negotiators as they seek clarification of

[Traduction]

tion des produits agricoles actuelles pour le secteur primaire. La concurrence et la réglementation ne vont pas de pair.

Si nous regardons du côté des offices de mise en marché, les États-Unis reconnaissent que la concurrence et la réglementation ne peuvent coexister—they l'ont reconnu lors des négociations sur le libre-échange. Mais savez-vous pourquoi? Ils ont exclu le sucre de l'Accord de libre-échange. Ils ont aussi exclu des produits transformés qui contenaient plus de 10 p. 100 de sucre—comme les biscuits—ainsi que le jus d'orange. L'honorable John Wise, avec lequel j'ai travaillé sur le projet dont il sera question, a reconnu que la concurrence et la réglementation ne pouvaient coexister. C'est la raison pour laquelle il a mis la crème glacée et le yaourt sur la liste de contrôle des importations. Il n'y avait qu'un seul problème: cette question n'a pas été négociée dans l'Accord de libre-échange, ainsi, selon la décision du GATT de décembre 1989, le Canada n'a pas le droit de mettre la crème glacée et le yaourt sur la liste de contrôle des importations. Là où je veux en venir c'est que si le Gatt est prolongé sans changement, de semblables défis vont probablement annuler les contingentements sur les importations canadiennes en ce qui concerne les autres produits laitiers et avicoles. Il faut maintenant—et j'ai écrit à M. Mazankowski à ce sujet en décembre—que nous adoptions une position ferme. Cela est nécessaire, si nous voulons, en tant que gouvernement, protéger la gestion de l'approvisionnement. Alors essayons d'obtenir une décision ferme. Ce ne sera pas facile, car de la centaine de pays qui le composent, le Canada est le seul qui se prévaut de l'article XI pour protéger sa gestion de l'approvisionnement.

À mon avis, le gouvernement du Canada a donné l'impression au public qu'il appuyait les offices de commercialisation alors qu'en même temps il demande à ces mêmes offices de réviser leurs politiques actuelles. Cela me rappelle l'homme qui allait faire une balade en voiture avec sa femme. Cette dernière prenait place sur le siège arrière. Il avait conduit une bonne partie de l'après-midi lorsqu'il immobilisa sa voiture sur la voie ferrée. Lui-même était hors de danger, mais l'arrière de la voiture où se trouvait sa femme était sur la voie ferrée. Le train fonçait sur eux. Elle dit à son mari, «ne reste pas là, pars!» Il répondit, «tu as conduit tout l'après-midi assise à l'arrière, j'ai fait ce que j'avais à faire—voyons voir comment tu pourras sortir de cette impasse.» Et je crois que nous nous trouvons dans la même situation. Le gouvernement a dit, «j'ai fait ce que j'avais à faire. Producteurs laitiers, voyons comment vous pouvez vous sortir de cette impasse.»

Le gouvernement prétend que les offices de commercialisation n'ont pas changé—c'est la législation commerciale qui n'est plus la même. Il revient donc au gouvernement de trouver un moyen de s'occuper des producteurs laitiers et de ne pas leur demander de porter tout le poids de politiques qu'ils ne peuvent observer économiquement. C'est la responsabilité première du gouvernement; il doit régler cette situation ou bien le Canada perdra un grand nombre d'emplois reliés à la production agricole ou dans le secteur secondaire.

Le gouvernement ne peut éviter ce problème. Il ne peut pas se payer le luxe de se croiser les bras et d'attendre. Il doit agir promptement. Permettez-moi de vous dire, messieurs les sénateurs, qu'il ne peut mettre toute la responsabilité sur le dos des

[Text]

GATT Article XI. They may have an impossible job, and expecting them to solve the problem created by the FTA is a cop-out.

I will provide to senators a copy of my presentation—I am sure you will take it home and file it somewhere. I have some five-year average prices that we paid for cheese in Ellio's a factory we own in New Jersey, and in Grand Falls, a factory we own in Canada. They both make pizza. The significance of this five-year comparison, based on an \$.85 dollar conversion, is that over five years we paid 37 per cent more for Canadian cheese than we did for cheese from the United States. Currently the price differential is 39 per cent. Cheese constitutes half the cost of a frozen pizza.

Well, in fairness, the Honourable Don Mazankowski—and I am delighted he did this—appointed a task force to deal with the issue. The report was to have been available in January and I do not have the results yet, but I am looking forward to getting them.

Let's talk about interprovincial trade barriers. We talked about free trade with the United States. I think we have 164 agricultural interprovincial trade barriers. Why would we sign a free trade agreement without first dealing with those 164 interprovincial trade barriers? Why do we not have free trade on agri-food products between provinces before we start talking about free trade with the United States? Heaven help the company that wants to move agri-food products across provincial borders. I raise the question again: Why didn't we review interprovincial trade barriers before we signed the Free Trade Agreement?

Currently we buy 50 per cent of the potato crop in New Brunswick. We would like to buy more, but generally qualify is the problem. We cannot bring bulk potatoes from Prince Edward Island without first getting a ministerial exemption and doing a lot of work, and it is sometimes difficult to get them when dealing with the issue of quality. My question, again, is: When will we have complete free trade between provinces on fresh potatoes in Canada? Let's get our trade priorities straight.

Let me talk for a moment about the sugar industry. The United States successfully exempted its sugar industry from the Free Trade Agreement. There is little doubt that in return Canada received exemption on the beer industry. I have some problem in understanding why we exempted beer rather than dairy or poultry or horticultural products. Be that as it may, one of the reasons why we exempted beer was because of the interprovincial trade barriers. In addition, in my opinion, the beer lobby in Canada is stronger than the farm lobby. I am sure senators are aware that the Conference Board was

[Traduction]

négociateurs du GATT alors qu'ils cherchent à clarifier les dispositions de l'article XI. Ce peut être une mission impossible et cela revient à se défilier que d'attendre d'eux qu'ils solutionnent le problème créé par l'ALE.

Je remettrai une copie de mon discours à messieurs les sénateurs. Je suis sûr que vous l'emporterez à la maison et le classerez quelque part. J'ai ici les prix moyens, sur une période d'environ cinq ans, que nous avons payé pour le fromage dans une usine d'Ellio's que nous possédons au New Jersey et à Grand Falls, une usine que nous possédons au Canada. Les deux font des pizzas. Cette comparaison, portant sur une période de cinq ans, et qui est fondée sur un dollar canadien valant 0,85 \$ signifie que pendant cette période de cinq ans nous avons payé 37 p. 100 de plus pour le fromage canadien que pour celui des États-Unis. Actuellement, la différence entre ces prix est de 39 p. 100. Dans une pizza congelée, le fromage représente 50 p. 100 du coût total de cet aliment.

L'honorable Don Mazankowski, cela était équitable—et je me réjouis qu'il l'ait fait—a nommé un groupe de travail pour s'occuper de la question. Le rapport aurait dû être disponible en janvier et je n'en ai pas encore pris connaissance, mais j'ai hâte d'en connaître les résultats.

Parlons maintenant des barrières commerciales entre les provinces. Nous avons parlé du libre-échange avec les États-Unis. Je crois que nous avons 164 barrières commerciales interprovinciales dans le domaine de l'agriculture. Pourquoi signerions-nous une entente de libre-échange avant de nous occuper d'abord de ces 164 barrières commerciales interprovinciales? Pourquoi n'établissons-nous pas le libre-échange sur les produits du secteur agro-alimentaire entre les provinces avant de commencer à parler de libre-échange avec les États-Unis? Juste ciel, il faut aider la compagnie qui désire faire le commerce de ces produits avec les autres provinces. Je pose de nouveau la question: pourquoi n'étudions-nous pas le cas des barrières commerciales interprovinciales avant de signer l'Accord de libre-échange?

Nous achetons actuellement 50 p. 100 de la production de pommes de terre du Nouveau-Brunswick. Nous aimerions en acheter davantage, mais généralement il y a un problème de qualité. Nous ne pouvons pas acheter des pommes de terre en vrac de l'Île-du-Prince-Édouard sans d'abord obtenir une exemption ministérielle; cela exige beaucoup de travail, et il est parfois difficile de les obtenir lorsque nous nous attaquons au problème de la qualité. Ma question, de nouveau, est la suivante: Quand aurons-nous un libre-échange complet entre les provinces canadiennes en ce qui concerne les pommes de terre fraîches? Établissons nos priorités commerciales clairement.

Permettez-moi de parler un moment de l'industrie du sucre. Les États-Unis ont réussi à soustraire leur industrie du sucre de l'Accord de libre-échange. Il y a peu de doute qu'en contrepartie, le Canada a pu faire de même avec l'industrie de la bière. J'ai un peu de difficulté à comprendre pourquoi nous avons soustrait du libre-échange la bière plutôt que les produits laitiers, les produits avicoles ou les produits horticoles. Quoi qu'il en soit, les barrières commerciales interprovinciales constituent l'une des raisons pour lesquelles la bière ne fait pas partie du libre-échange. En outre, à mon avis, les groupes de pres-

[Text]

appointed by the federal government to study the beer industry and interprovincial trade barriers. The Conference Board's study recently released went on to conclude—and this is important—that Canada will never have a market large enough to produce beer on a scale competitive with the United States.

The Honourable Don Mazankowski appointed a task force on the competitiveness of the Canadian agri-food industry. A report is to be developed for the federal and provincial ministers of agriculture in August of 1990. I simply ask this question: Is there a message in the Conference Board's report on beer for the agri-food industry? As you reflect on the Conference Board beer report, I would like to remind you of my comments to this committee in August of 1988. They still hold. Eighty per cent of the packaged goods business in Canada is owned offshore, 75 per cent in the United States. Under free trade liberalization and following rationalization, it would be a relatively simply matter and in most cases advantageous for the U.S. companies to service and to continue to dominate the Canadian market from production bases in the United States rather than in Canada. The phase-out period for tariffs and packaged goods should be doubled to 20 years. That is an insignificant period of time when measured against the need for a healthy agri-food industry.

Let us take a look at provincial marketing boards for a moment. I reported to you that the Free Trade Agreement "would result in a fire sale of our horticultural assets to American farmers and processors" when I was last here. On March 28, 1989, the de Grandpré Report was presented to Harvie Andre. In the section on horticulture the council reported:

Canadian processors will have great difficulty competing successfully in the new trading environment. The following situation could be the result.

1. the closing or relocation of plants.
2. a reduced market for Canadian fruits and vegetables.
3. reduced income for farmers.

The council believes that such a result would not be in the best interest of Canadians.

They said the same thing I said. I think the study got shelved.

McCain Foods was the only major food processor to speak out publicly about the contract that was signed under the Free Trade Agreement back before the election. Today the reality of the deal is more apparent to processors and producers alike. Let us look at some examples. The President of Heinz Canada, Andrew Barrett, said on December 5th:

[Traduction]

sion du marché de la bière sont plus puissants, au Canada, que ceux du secteur agricole. Je suis sûr que les sénateurs sont au courant du fait que le Conference Board a été mandaté par le gouvernement fédéral pour étudier l'industrie de la bière et les barrières commerciales interprovinciales. L'étude du Conference Board publiée récemment a conclu—et cela est important—ce qui suit: le Canada n'aura jamais accès à un marché assez grand qu'il lui permette de produire de la bière suffisamment pour devenir concurrentiel avec les États-Unis.

L'honorable Don Mazankowski a nommé un groupe de travail qui étudiera la compétitivité de l'industrie agro-alimentaire canadienne. Un rapport doit être préparé à l'intention des ministres de l'agriculture fédéral et provinciaux en août 1990. Je pose simplement la question suivante: Dans le rapport du Conference Board sur la bière, y a-t-il un message visant l'industrie agro-alimentaire? Pendant que vous réfléchissez au rapport sur la bière présenté par le Conference Board, j'aimerais vous rappeler les observations que j'avais formulées devant ce comité en août 1988. Elles sont toujours valables. Quatre vingt pour cent des entreprises de produits conditionnés au Canada sont la propriété d'étrangers, dont 75 p. 100 sont des Américains. Dans le cadre de la libération du libre-échange, et après la rationalisation, ce serait relativement simple et dans la plupart des cas avantageux pour les compagnies américaines de desservir et de continuer de dominer le marché canadien à partir d'usines de production basées aux États-Unis plutôt qu'au Canada. La période de réduction graduelle concernant les tarifs douaniers et les produits emballés devrait être doublée, soit portée à 20 ans. Cette période est relativement courte si l'on pense à l'importance que peut avoir une industrie agro-alimentaire saine.

Jetons maintenant un coup d'œil aux offices de commercialisation provinciaux. Je vous ai signalé que l'Accord de libre-échange entraînerait une vente au rabais de nos biens agricoles au profit des agriculteurs et des transformateurs américains la dernière fois que je suis venu ici. Le 28 mars 1989 le rapport De Grandpré a été présenté à Harvie Andre. Dans la section portant sur l'horticulture, le Comité indiquait ceci:

Les transformateurs canadiens auront beaucoup de difficulté à demeurer concurrentiels dans le nouvel environnement commercial. Il se pourrait qu'on doive faire face aux situations suivantes:

1. Fermeture ou relocalisation des usines.
2. Diminution du marché des fruits et légumes canadiens.
3. Diminution des revenus des agriculteurs.

Le Comité croit qu'un tel résultat n'avantagerait pas les Canadiens.

Ils disent la même chose que moi. Je crois qu'on a mis cette étude au rancart.

McCain Foods a été le seul transformateur d'aliments important à parler clairement et publiquement du contrat signé dans le cadre de l'Accord de libre-échange, avant l'élection. Aujourd'hui, les transformateurs et les producteurs perçoivent mieux les implications de ce marché. Prenons quelques exemples. Le président de Heinz Canada, Andrew Barrett, a déclaré le 5 décembre:

[Text]

If changes aren't made in the system for negotiating commodity prices, ketchup without question will ultimately be produced in our U.S. factories . . . The fruit and vegetable sector in Ontario has to face up to the new rules of the game. If it doesn't, then the industry is in serious jeopardy.

Mr. Fread, Vice-President of Operations of Campbell's Soup, speaking at the same meeting, said:

If it is not economically viable to produce in Canada we will source products from the lowest cost source . . . we have recently announced the closing of our Manitoba plant. Can we ensure jobs for all of the 2,000 employees we have in Canada? No, we cannot. Difficult, painful decisions are being made now.

By the way, Campbell's Soup's new Chief Executive Officer in the United States used to be at Gerber's. He closed down the Gerber operations in Canada only recently. Chuck Amor, Manager of the B.C. Vegetable Marketing Board Co-op, recently stated:

Once the tariff is removed, our processing industry will probably be gone.

He notes that the two biggest processors, Empress and Fraser Valley, are both owned by international corporations. If a plant in Canada becomes non-competitive, a multinational firm will close it and increase production at one of its larger U.S. plants.

By way of another example, a friend of mine is the president of a major U.S.-owned subsidiary in Canada. He says his plant is the highest cost corn producer in North America for his company. "Corn has got to go," he said to me, and he is a big free trade supporter. He called me up a couple of weeks ago, unsolicited, and said, "Archie, I am going to have to give up the corn. We are not competitive. But," he said, "if I can get the farmers to take a 30 per cent in their contract price of peas over the next three years, I can satisfy the head office and keep the plant open." Do you think he can get a 30 per cent cut? Now, remember, we are going to protect farm income and we are going to protect farm jobs. That was the promise.

On February 28, Campbell's Soup announced its intention to merge its Canadian and U.S. subsidiaries. I suggest to senators that this announcement is indicative of what we can expect for the fruit and vegetable processing industry in Canada. Factories will be rationalized. Subsequently Canadian head offices will be closed and, as major buyers of farm products, will drift south. Some of our farm communities will disappear.

I repeat, we have no problem with the concept of free trade; we do have a problem with the contract the government has signed for the agrifood industry. Under this contract, the U.S.

[Traduction]

Si l'on apporte des changements au système de négociations des prix des marchandises, il n'y a pas de doute que le ketchup en viendra à être produit dans nos usines américaines . . . Le secteur des fruits et légumes en Ontario doit être prêt à s'adapter aux nouvelles règles du jeu. S'il ne le fait pas, l'industrie fera alors face à un grave danger.

M. Fread, vice-président des opérations de Campbell's Soup, parlant à la même réunion, a dit ce qui suit:

S'il n'est pas économiquement viable de produire au Canada, nous allons nous approvisionner là où cela coûte le moins cher . . . Nous avons récemment annoncé la fermeture de notre usine au Manitoba. Pouvons-nous assurer des emplois à nos 2 000 employés au Canada? Non, cela est impossible. Nous aurons à prendre des décisions difficiles et pénibles.

Au fait, le nouvel administrateur en chef de Campbell's Soups, aux États-Unis, travaillait auparavant chez Gerber. Ce n'est que récemment qu'il a mis fin aux opérations de Gerber au Canada. Chuck Amor, gérant de la coopérative des offices de commercialisation des légumes de la Colombie-Britannique a déclaré récemment:

Notre industrie de la transformation sera probablement disparue lorsque les tarifs douaniers seront éliminés.

Il fait remarquer que les deux transformateurs les plus importants, Empress et Fraser Valley, sont tous deux la propriété de sociétés internationales. Si une usine canadienne n'est plus concurrentielle, une société multi-nationale la fermera et augmentera la production d'une autre de ses plus grandes usines aux États-Unis.

Autre exemple, un de mes amis est le président d'une importante filiale canadienne d'une société américaine. Son usine est celle dont les coûts de production de maïs sont le plus élevés en Amérique du Nord. Il m'a dit qu'il devrait laisser tomber le maïs, et pourtant, il est un ardent partisan du libre-échange. Il a communiqué avec moi, il y a quelques semaines, sans que je l'aie appelé auparavant, et m'a dit, «Archie, je vais devoir abandonner le maïs. Nous ne sommes pas concurrentiels. Mais», a-t-il dit, «si je puis obtenir des agriculteurs qu'ils réduisent de 30 p. 100 le prix de leurs pois au cours des trois prochaines années, le siège social sera satisfait et l'usine continuera de fonctionner.» Croyez-vous qu'il peut obtenir une réduction de 30 p. 100? Maintenant, n'oubliez pas, nous allons protéger les revenus dans le secteur agricole et nous allons protéger les emplois dans ce même secteur. C'est ce qu'on a promis.

Le 28 février, les dirigeants de Campbell's Soup ont annoncé leur intention de fusionner leurs filiales canadiennes et américaines. Je crois, messieurs les sénateurs, que cette annonce nous permet de prévoir ce que sera le sort de l'industrie de la transformation des fruits et légumes au Canada. Les usines feront l'objet de rationalisation. Par la suite les sièges sociaux canadiens seront fermés et les principaux acheteurs de produits agricoles se dirigeront vers le sud. Certaines de nos collectivités agricoles disparaîtront.

Je le répète, le principe du libre-échange ne pose aucun problème; le problème qui nous concerne c'est le contrat que le gouvernement a signé et qui concerne le secteur agro-alimen-

[Text]

food processors have gained guaranteed access to Canadian markets to go along with their economies of scale, their lower distribution costs, lower packaging costs and lower labour rates. Today the Free Trade Agreement is much less about tariffs than it is about where new agrifood capital investment will take place. I suggest to you that for the most part it will not be in Canada.

Speaking at the annual meeting of the Canadian Meat Council on February 9, Don Mazankowski said these words. He stated that "the Americans are not acting in the spirit of the Free Trade Agreement." He wondered aloud why so many trade irritants had sprung up since the deal was signed. He said that "With the advent of the FTA with the United States, we expected fewer hassles, not more."

In summary, I suggest to you that our first priority should be the development of a national food policy, this year. It should be regionally sensitive.

Secondly, total U.S. agrifood subsidies are generally larger than Canadian programs. The U.S. understand our agrifood subsidy programs; we do not understand theirs. That is obvious by Mr. Mazankowski's recent appointment. We need to understand the U.S. proposals in order to negotiate subsidies from a position of strength.

Thirdly, before we talk any more about GATT, free trade, harmonization of standards and pesticides, we need to deal with harmonization of subsidies, border inspection and purpose. We need a national food policy; we do not have such a policy in Canada today.

The Chairman: Thank you, Mr. McLean.

Senator Baroote: I do not know where to start, Mr. McLean. You have made a strong presentation. You are definite about your views, I must say that. You and my colleague over here, whom you have heard from earlier, should get together because I have never seen two people who were so positive in my life. There is nothing grey; it is either black or white. I congratulate you for having that solitary purpose of presenting something just like that.

I do not know where to start, but I will start at the back end, at the last part that you spoke about. You made statements saying that in the packaged agrifood business—do I have the correct word?

Mr. McLean: The packaged goods business, yes.

Senator Baroote: In the packaged goods business, you predicted that the way things are going many of our manufacturers, or whatever you want to call them, would be moving south to service the Canadian market from their southern branches. Have you any evidence of that having happened?

[Traduction]

taire. En vertu de ce contrat, les transformateurs de denrées alimentaires ont obtenu l'accès garanti aux marchés canadiens, eux qui sont déjà avantagés par leurs économies d'échelles, leurs faibles coûts de distribution, de conditionnement et leurs coûts inférieurs aux nôtres également, pour ce qui est de la main-d'œuvre. Aujourd'hui, l'Accord de libre-échange concerne beaucoup moins les tarifs douaniers que l'endroit où se feront les nouveaux investissements dans le secteur agro-alimentaire. Je crois que la plupart des investissements ne se feront pas au Canada.

Dans l'allocution qu'il prononçait à la réunion annuelle des membres du Conseil des viandes du Canada le 9 février, Don Mazankowski a déclaré que les Américains n'agissaient pas selon l'esprit de l'Accord de libre-échange. Il s'est demandé tout haut pourquoi autant d'obstacles au commerce avait surgi si rapidement depuis la signature de l'Accord. Il a ajouté qu'avec l'ALE signé avec les États-Unis, nous avions prévu qu'il y aurait moins de querelles, mais c'est le contraire qui se produit.

Bref, je crois que notre première priorité devrait être la mise en œuvre, cette année, d'une politique nationale sur les denrées alimentaires. Elle devrait tenir compte des régions.

Ensuite, le total des subventions américaines accordées au secteur agro-alimentaire est généralement plus important que celui qui est prévu dans les programmes canadiens. Les États-Unis comprennent nos programmes de subventions au secteur agro-alimentaire; de notre côté nous ne comprenons pas les leurs. Cela est évident si l'on pense à la nomination récente de M. Mazankowski. Nous devons comprendre les propositions des É.-U. afin de négocier des subventions à partir d'une situation de force.

Enfin, plutôt que de continuer de parler du GATT, du libre-échange, de l'harmonisation des normes et des pesticides, nous devrions nous occuper de l'harmonisation des subventions, des inspections aux frontières et de l'harmonisation des objectifs. Nous avons besoin d'une politique nationale sur les denrées alimentaires; nous n'avons pas une telle politique au Canada.

Le président: Merci M. McLean.

Le sénateur Baroote: Je ne sais par où commencer, M. McLean. Vous nous avez présenté un exposé bien structuré. Vos points de vue sont clairs et catégoriques, je dois l'avouer. Vous-même et mon collègue, ici, que vous avez entendu tout à l'heure, devriez bien vous entendre car je n'ai jamais vu de toute ma vie deux personnes avec des points de vue aussi catégoriques. Il n'y a aucune zone grise; tout est blanc ou noir. Je vous félicite de nous avoir présenté les choses de cette façon.

Je ne sais par où commencer mais je vais commencer par la fin de votre exposé. Vous avez déclaré que dans le secteur des denrées alimentaires conditionnées—est-ce la bonne expression?

M. McLean: Oui, le secteur des produits conditionnés.

Le sénateur Baroote: Dans le secteur des produits conditionnés, vous avez prédit que de la façon qu'allaient les choses, un grand nombre de nos fabricants, permettez-moi de les appeler ainsi, déménageraient au sud pour desservir le marché

[Text]

You quoted the precedent of Heinz and Campbell's Soups. However, I do not think you quite completed the statement that the President of Campbell's Soup made where he mentioned that he was moving his Canadian production to Ontario. Give me some other evidence that this is happening, some statistical evidence. Some people talk about hard evidence. Please give me some of that.

Mr. McLean: When I was here the last time, I predicted 100,000 to 150,000 jobs would be lost in the agri-food industry over five to ten years. I have not changed my position on that one iota.

Secondly, I gave you an example of a gentleman who is now the president of Campbell's Soup in the United States, but previously was the president of Gerber and closed out the Gerber production facility in Canada.

Senator Barootes: I know about that.

Mr. McLean: What I tried to do in the statements, obviously—because none of these gentlemen spoke up before the agreement was signed—is to give you some idea of what they are saying today. Those are their comments.

In fact, if I may, I will hand these booklets out to you. May I hand them out?

The Chairman: Yes. For the record, will you tell us what you are handing out?

Senator Barootes: What is the title of those brochures?

Mr. McLean: These contain the comments that I made here, along with the charts to back it up.

Senator Barootes: Thank you. We would be most delighted to see that.

I have a statement to make to you about that, Mr. McLean. This is something in the way of figures. These are not Statistics Canada figures, but they are gleaned from the press reports and other sources of information for the year 1989.

Do you think that the process that you said will be continuous for ten years has already started? You mentioned Heinz and Campbell's Soup. The statistics that I have here indicate that there were 21 new plants opened in Canada in the agri-food business; 23 plant expansions; 18 new investments; 26 additional acquisitions; and 11 mergers. Plant closures during that same year were 18.

Do those figures jibe with the statement that you just made that "the sky is falling in"?

Mr. McLean: In our own company, just on maintenance in a year for capital investment, we spend approximately \$20 million.

Senator Barootes: On maintenance?

Mr. McLean: You have to spend that just on maintenance capital. The key is: How does it compare with the year before, firstly? That would be one way of looking at it historically to

[Traduction]

canadien à partir de leurs filiales des États-Unis. Avez-vous des preuves que cela s'est produit?

Vous avez fait état du précédent des compagnies Heinz et Campbell. Cependant, je ne crois pas que vous ayez rapporté la déclaration complète qu'a fait le président de Campbell's Soup, lorsqu'il a mentionné qu'il déménageait sa filiale canadienne en Ontario. Donnez-moi quelques autres preuves que cela se produit, quelques preuves statistiques. Certaines gens parlent de preuves tangibles. S'il-vous-plaît, donnez-m'en quelques-unes.

M. McLean: La dernière fois que je suis venu ici, j'ai prédit que nous perdions entre 100 000 et 150 000 emplois dans le secteur agro-alimentaire en cinq ou dix ans. Ma position demeure exactement la même.

Ensuite, je vous ai donné l'exemple d'une personne qui est maintenant le président de Campbell's Soup aux États-Unis, mais qui auparavant était le président de Gerber; c'est lui qui a fermé l'usine de production de Gerber au Canada.

Le sénateur Barootes: Je sais cela.

M. McLean: Dans mon exposé, j'ai essayé, évidemment—parce qu'aucun de ces messieurs ne s'est exprimé à ce sujet avant que l'entente soit signée—de vous donner une idée de ce qu'ils disent aujourd'hui. C'était là leurs observations.

En fait, si je le peux, j'aimerais vous distribuer ces brochures. Puis-je le faire?

Le président: Vous le pouvez. Dites-nous donc, pour notre gouverne, ce que vous distribuez au juste?

Le sénateur Barootes: Quel est le titre de ces brochures?

M. McLean: Elles contiennent les observations que j'ai faites ici et des chiffres à l'appui.

Le sénateur Barootes: Je vous remercie. Nous serons enchantés d'en prendre connaissance.

J'aimerais vous dire quelques mots à ce sujet, M. McLean. C'est à propos des chiffres. Les chiffres cités n'ont pas été fournis par Statistique Canada. Ils proviennent plutôt de différents rapports de presse et d'autres sources d'information pour l'année 1989.

Croyez-vous que le processus qui, d'après vous, devrait durer dix ans est déjà amorcé? Vous avez donné l'exemple des Soupes Heinz et Campbell. Les statistiques que j'ai en main indiquent qu'il y a eu au Canada 21 nouvelles usines dans le secteur agro-alimentaire, 23 usines en expansion, 18 nouveaux investissements, 26 acquisitions additionnelles et 11 fusions. Pendant la même année, 18 entreprises ont fermé leurs portes.

Trouvez-vous que ces chiffres concordent avec la déclaration que vous venez de faire selon laquelle «tout s'écroule autour de vous»?

M. McLean: Notre compagnie dépense environ 20 millions de dollars par année juste en frais d'entretien pour nos immobilisations.

Le sénateur Barootes: En frais d'entretien?

M. McLean: C'est effectivement ce que nous devons dépenser pour l'entretien. Ce qu'il faut d'abord faire, c'est comparer ce montant à celui de l'année précédente. C'est une façon de

[Text]

see how many new facilities opened. But it does not change the facts that the principal—

Senator Barootes: Wait a minute. I asked a specific question, namely: Have you closed a plant in Canada other than the one that caught fire?

Mr. McLean: Have we closed a plant in Canada? No, we have not. Are we planning to close a plant in Canada? No, we are not.

Senator Barootes: Are you opening any new ones in Canada in the foreseeable future?

Mr. McLean: We will open one in Prince Edward Island.

Senator Barootes: I see.

Mr. McLean: I am as embarrassed about opening that plant in Prince Edward Island—

Senator Barootes: You are embarrassed?

Mr. McLean: —as Don Mazankowski is.

Can you imagine the Government of Canada—

Senator Barootes: This is not a confessional!

Mr. McLean: —already offering \$45 million to the third richest family in the world to open up a potato facility in PEI? I am as embarrassed as Mr. Mazankowski.

Senator Barootes: This is not a confessional!

The Chairman: For the record, you should say who that family is, because I assume that it is McCain's.

Mr. McLean: No it is not; it is a competitor.

Senator Barootes: The other New Brunswick family is ahead of them!

Mr. McLean: I am as embarrassed as Mr. Mazankowski about that.

Senator Barootes: However, I am pointing out to you that the new plants opening, the plant expansions—and you are a good example of it—and the acquisitions in Canada are exceeding the plant closures that your friend from Gerber Foods decided to do. Incidentally, he is an agrifood wrecker. From what I know of his history, none of the corporations he has been involved with have done well. He seems to be sent in to close these places down all the time.

Mr. McLean: If you feel that those facts are right and proper, then you would not do anything about it. It is interesting that Mr. Mazankowski has said that we do not understand U.S. subsidies.

Senator Barootes: I agree with that.

Mr. McLean: It is interesting that he said that we don't even know if we are competitive. It is interesting that in the beer study the conference report said that we are competitive. We are not in the same league.

[Traduction]

s'y prendre pour savoir combien de nouvelles usines ont été implantées. Mais cela ne change rien au fait que . . .

Le sénateur Barootes: Attendez une minute! Je vous ai posé une question bien précise: avez-vous fermé une usine au Canada, exception faite de celle qui a pris feu?

M. McLean: Si nous avons fermé une usine au Canada? Non, nous n'avons pas fermé d'usine. Prévoyons-nous le faire? Absolument pas!

Le sénateur Barootes: Pensez-vous implanter de nouvelles usines au Canada dans un avenir prévisible?

M. McLean: Nous en implanterons une à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Barootes: Très bien.

M. McLean: L'ouverture de cette usine à l'Île-du-Prince-Édouard me rend perplexe, tout comme . . .

Le sénateur Barootes: Vous rend perplexe?

M. McLean: C'est la même chose pour M. Don Mazankowski.

Pouvez-vous imaginer le gouvernement du Canada . . .

Le sénateur Barootes: Nous ne sommes pas au confessionnal!

M. McLean: Offrir déjà 45 millions de dollars à la troisième plus riche famille au monde pour qu'elle ouvre une usine de pommes de terre à l'Île-du-Prince-Édouard? J'en suis aussi gêné que M. Mazankowski.

Le sénateur Barootes: Nous ne sommes pas au confessionnal!

Le président: Pour notre gouverne, vous devriez donner le nom de cette famille. Je présume que c'est McCain.

M. McLean: Non, c'est un concurrent.

Le sénateur Barootes: L'autre famille du Nouveau-Brunswick a de l'avance sur eux.

M. McLean: Cette situation m'embarrasse et il en est de même pour M. Mazankowski.

Le sénateur Barootes: Je vous signale quand même que le nombre de nouvelles usines, d'usines en expansion (vous en êtes un bon exemple) et de nouvelles acquisitions au Canada est supérieur au nombre de fermetures que votre ami de Gerber Foods a décidé d'effectuer. Il est d'ailleurs un de ceux qui cause la ruine du secteur agro-alimentaire. D'après ce que je sais de lui, aucune des entreprises auxquelles il a été lié ne s'en est bien sortie. Il semble qu'on l'envoie toujours pour fermer des usines.

M. McLean: Si vous croyez que cela est vrai, alors pourquoi n'intervenez-vous? Ainsi, M. Mazankowski a dit que nous ne comprenions pas les subventions américaines.

Le sénateur Barootes: Je suis d'accord avec lui.

M. McLean: Il a dit aussi que nous ne savions même pas si nous étions concurrentiels. Il est curieux de noter que dans l'étude sur l'industrie de la bière, le rapport de conférence a indiqué que nous étions concurrentiels. Mais nous ne sommes pas du même calibre.

[Text]

Senator Barootes: You remind me of a fellow in the United States who answers everything by saying, "What about the lynchings down south?"

Mr. McLean: May I finish? The last time I was here I said it would take five to ten years and I am sticking to that. Mr. Mazankowski is obviously concerned or he would not have set up those committees. My beef is that they were set up after the fact.

Senator Barootes: You also mentioned the Hog Marketing Board in Ontario who are taking up the slack in any countervail beyond eight cents per kilo. Was it Bill Vaags who made that statement?

Mr. McLean: It wasn't Bill Vaags who made the statement. It is a hard fact and it is a matter of record.

Senator Barootes: But Mr. Vaags of the Hog Marketing Board has made the statement that, while obviously they are not pleased with the countervail on pork exports, the one positive feature is that at least they have an FTA dispute settlement process or mechanism that may be able to help them resolve the issue whereas heretofore they had nothing. He also thinks that the review panel might be able to render an impartial and quick decision. I am not saying that will happen but that is what he thinks and he is associated with the Hog Marketing Board. Would he be off base with that?

Mr. McLean: When I was here in August of 1988, the Government of Canada was saying that we had a reduction of tariffs and secure access to the United States. At exactly the same time President Reagan was saying that he could limit the imports of beef and pork. Who won the battle? That is my first point.

My second point is that there have been subsidies of \$500 million to pork producers over the last 15 months. I am going to make a prediction and you compare it with the comments made by the gentleman you are talking about. My prediction is that the countervail will increase from eight cents a kilo in the coming year. It will not be reduced.

Senator Barootes: It might but I am not interested in predictions at this time.

Mr. McLean: You are making an observation about Mr. Vaags.

Senator Barootes: I did not make a prediction about what he would say.

Mr. McLean: I am suggesting that it will be the reverse.

Senator Barootes: One other thing that troubled me was some of the talk about potatoes. It really does sound as if we are receiving some pretty bad treatment in terms of exporting potatoes into the United States. The U.S. Department of Agriculture and the U.S. Drug and Food Administration are not here to give us their reasons as to why they are "harrass-

[Traduction]

Le sénateur Barootes: Vous me rappelez quelqu'un aux États-Unis qui répond toujours: «Parlez-moi donc des lynchages dans le Sud?»

M. McLean: Puis-je terminer? J'ai mentionné la dernière fois que je suis venu que le processus s'échelonnerait sur cinq à dix ans et je n'en démors pas. M. Mazankowski est sans aucun doute inquiet, sinon il n'aurait pas formé ces comités. Seulement il les a formés trop tard.

Le sénateur Barootes: Vous avez mentionné aussi l'Office de commercialisation du porc de l'Ontario qui s'est engagé à absorber l'écart si les droits compensateurs étaient supérieurs à huit cents le kilo. Est-ce Bill Vaags qui a dit cela?

M. McLean: Non, ce n'est pas Bill Vaags. C'est là un fait indéniable connu de tous.

Le sénateur Barootes: Mais M. Vaags de l'Office de commercialisation du porc de l'Ontario a dit que, même si la décision d'imposer des droits compensateurs sur les exportateurs de porc ne leur plaît pas, il y a au moins un point positif: en effet, ils disposent maintenant, dans le cadre de l'ALE, d'un mécanisme ou d'un processus de règlement des différends qui pourra peut-être les aider à résoudre leur problème, alors qu'avant ils n'avaient rien. Il pense aussi que le comité de révision pourrait être en mesure de rendre une décision rapide et impartiale. Je ne dis pas que les choses vont se passer ainsi, mais c'est du moins ce que M. Vaags pense et il fait partie de l'Office de commercialisation du porc. Croyez-vous qu'il a raison de penser ainsi?

M. McLean: Lorsque je suis venu ici en août 1988, le gouvernement du Canada disait que nous bénéficions d'une réduction de tarifs et que nous avions un accès garanti au marché américain. Au même moment exactement, le président Ronald Reagan disait qu'il pourrait limiter les importations de bœuf et de porc. Qui a gagné la bataille? C'est là mon premier point.

Mon second point est que les producteurs de porcs ont reçu au cours des quinze derniers mois des subsides totalisant 500 millions de dollars. Je vais vous faire une prédiction et vous la comparerez aux observations que vous avez faites la personne dont vous parlez. Ma prédiction est qu'au cours de l'année qui vient, le droit compensateur de huit cents le kilo va augmenter. Il ne diminuera pas.

Le sénateur Barootes: C'est possible, mais ce ne sont pas les prédictions qui m'intéressent à ce stade-ci.

M. McLean: Vous avez bien fait une observation au sujet de M. Vaags.

Le sénateur Barootes: Je n'ai pas fait de prédiction sur ce qu'il dirait.

M. McLean: D'après moi, c'est l'inverse qui va se produire.

Le sénateur Barootes: Une autre chose me perturbe. Il s'agit des discussions au sujet de la pomme de terre. On dirait vraiment que les Américains n'agissent pas correctement envers nous relativement à l'exportation de nos pommes de terre dans leur pays. Le U.S. Department of Agriculture et la U.S. Drug and Food Administration ne sont pas ici pour nous expliquer

[Text]

ing" you, as you say. I am sure there is some justification for what you are saying.

I should like to ask you about potatoes in Canada in the manufacture of further processing. How would we rate in our agri food business processing potatoes—and you do better than anyone in the world, as I understand it—if we had a supply management system for potatoes in Canada similar to what we have for eggs, the feather industry and the dairy industry? Could you handle it?

Mr. McLean: I will answer that with a question. What are the exports from Canada in dairy and poultry, excluding what we give away in skim milk powder?

Senator Barootes: They are negligible. Is that what you wish me to say?

Mr. McLean: Correct. The other thing is that the exports of potato products and further processed potato products today are the equivalent of 37 per cent or 38 per cent of the farm cash receipts in potatoes. Putting it another way, potato exports from Canada today in absolute dollars on a \$350 million business are higher than the exports of all dairy and poultry exports put together.

Senator Barootes: Would you then agree that a supply management system for New Brunswick potatoes, Prince Edward Island potatoes or potatoes produced in any other province where you source them in Canada, would make it extremely difficult for you to remain in the export business?

Mr. McLean: I can say emphatically that we would lose our export markets.

Senator Barootes: What would you do then? Would you carry out the threat that you suggested in terms of what our American multinationals might do?

Mr. McLean: First of all, we are not going to have supply management. It is a hypothetical question. The issue has come up this past year and the issue, on the basis of the federal and provincial governments, is that they have taken the position not to pursue it.

Second, our objective is to preserve a Canadian agricultural identity. Mr. Mazankowski's objective is to preserve a Canadian agricultural identity. I have a million other things I could be doing this evening but that is why I am here. There is a dichotomy in our policies today. When I come here with the suggestion of a national food policy, it is not to be frivolous; it is because we do not have such a beast today. We have these ad hoc, regional policies in the province of Alberta and in Saskatchewan, they have grain subsidies for feed cattle, but in Manitoba and Ontario they do not. We have this tremendous dichotomy of policies.

Our agricultural policy has not been market oriented and Mr. Mazankowski is trying to change that.

The other thing is that there is nothing in the policy today to recognize a balanced approach and to take into account the

[Traduction]

pourquoi ils vous «harcèlent», comme vous dites. Je suis sûr qu'il y a des raisons à cela.

J'aimerais vous poser une question concernant l'industrie de transformation des pommes de terre au Canada. Comment s'en tirerait notre industrie agro-alimentaire de transformation de la pomme de terre (et vous excellez dans ce domaine, ai-je entendu dire) si nous avions au Canada un système de gestion des approvisionnements en pommes de terre semblable à celui que nous avons pour l'industrie ovicole, l'industrie de la volaille et l'industrie laitière? Pourriez-vous vous en tirer?

M. McLean: Je vous répondrai par une question. Quelles sont les exportations canadiennes de produits laitiers et de volaille, exception faite du lait écrémé en poudre que nous donnons?

Le sénateur Barootes: Elles sont négligeables. Est-ce ce que vous vouliez m'entendre dire?

M. McLean: Absolument! J'ajouterai que les exportations de produits de la pomme de terre et de ses dérivés représentent l'équivalent de 37 ou 38 pour cent des recettes provenant de la pomme de terre. Autrement dit, les exportations canadiennes de pommes de terre, en dollars absolus, pour une industrie de 350 millions de dollars, sont supérieures aux exportations de produits laitiers et de volaille réunies.

Le sénateur Barootes: Alors êtes-vous d'accord pour dire qu'un système de gestion de l'approvisionnement pour les pommes de terre du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard ou de toute autre province canadienne productrice de pommes de terre compromettrait dangereusement votre potentiel d'exportation?

M. McLean: Je peux dire sans risque de me tromper que nous perdriions nos marchés d'exportation.

Le sénateur Barootes: Que feriez-vous alors? Mettriez-vous à exécution votre menace au sujet de ce que pourraient faire nos multinationales américaines?

M. McLean: Premièrement, nous n'aurons pas de système de gestion de l'approvisionnement. C'est une question hypothétique. La question a été soulevée l'année dernière et les autorités fédérales et provinciales ont décidé de ne pas y donner suite.

Deuxièmement, notre objectif est de préserver une identité agricole canadienne. C'est aussi l'objectif de M. Mazankowski. J'aurais bien d'autres choses à faire ce soir que de vous parler, mais si je suis ici, c'est pour atteindre cet objectif. Il y a une dichotomie dans nos politiques actuelles. Si je viens ici suggérer qu'on élabore une politique nationale de l'alimentation, ce n'est pas par caprice. C'est parce qu'une telle politique n'existe pas. Il y a des politiques régionales spéciales dans les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan, ces dernières reçoivent des subventions pour le grain destiné aux bovins engraisés, mais le Manitoba et l'Ontario n'ont rien de tel. Il y a vraiment une dichotomie profonde dans nos politiques.

Notre politique agricole n'est pas axée sur le marché et M. Mazankowski essaie d'y remédier.

Il y a aussi le fait que la politique actuelle n'est pas fondée sur une approche équilibrée et ne tient pas compte des besoins

[Text]

needs of the further processor and the retailer. That is what I think we need to expand on in Canada.

I would repeat what I said earlier: The department is doing a lot of things right but I do not believe, at the bottom line, we are doing the right things and that is why we have the dichotomy that we have.

Senator Barootes: I would come back to my question. I put you in the scenario where the price of potatoes in Canada, through supply management, might make you uncompetitive in exporting. Would you then, because you have a considerable market in the United States for potatoes and other processed foods, slip down to Vermont, Connecticut or somewhere else and continue to supply your market from down there?

Mr. McLean: We have a plant in Washington today in which we are currently doubling the capacity. We have a 31-tonne average of Russet potatoes per year.

Senator Barootes: What about your east coast market?

Mr. McLean: We have a plant in South Dakota and we have two plants in the State of Maine. We are already in the United States.

Senator Barootes: Are you saying to me that you would expand there?

Mr. McLean: We are doubling our plants. What would you do if you had to pay 18 per cent less for potatoes in Canadian equivalent funds in Washington versus what you are paying in Manitoba?

Senator Barootes: I agree with you that a national food policy that is not only developed but is known to our people is necessary. There is no point in having a national food policy if the producers do not know that it exists or how it works. You have been rather kind in mentioning what is being done. Do you think the conference which was held in December and the various task forces which have been set up are the right vehicles we should be using to develop a competitive national food policy which would meet the competitive atmosphere that is prevalent in the world today? Are we off base doing these things or are we on base?

Mr. McLean: I was at that conference in December. I sent Mr. Mazankowski a note afterwards congratulating him. Let me come back to the bottom line. There have been seven task forces. I was on the agricultural SAGIT and nothing was done on the key recommendations of the agricultural SAGIT. Nothing was done on the de Grandpré report. It was shelved. There is no point in having those task forces if we do not follow up. I remind you, sir, that those studies are being done after the fact, and we have already available to us studies that tell us whether we are competitive or not. We have studies that give us the information.

[Traduction]

du transformateur de second cycle et du détaillant. Je pense qu'on devrait se pencher sur ces problèmes au Canada.

Je le répète, le ministère fait beaucoup de choses, mais ce ne sont pas nécessairement les bonnes choses et c'est pourquoi nous avons cette dichotomie.

Le sénateur Barootes: J'aimerais revenir à ma question de tout à l'heure. Je vous ai soumis l'hypothèse selon laquelle le prix des pommes de terre au Canada, advenant la mise en œuvre d'un système de gestion de l'approvisionnement, pourrait vous rendre incapables de soutenir la concurrence au chapitre des exportations. Comme vous avez un important marché aux États-Unis pour la pomme de terre et d'autres aliments transformés, iriez-vous alors vous établir au Vermont, au Connecticut ou quelque part ailleurs pour continuer d'alimenter votre marché à partir des États-Unis?

M. McLean: Nous avons actuellement à Washington une usine qui est en train de doubler sa capacité de production. Nous produisons en moyenne 31 tonnes de pommes de terre jaunes par année.

Le sénateur Barootes: Parlez-nous de votre marché sur la côte est.

M. McLean: Nous avons une usine dans le Dakota du Sud et nous avons deux usines dans le Maine. Nous sommes déjà implantés aux États-Unis.

Le sénateur Barootes: Êtes-vous en train de me dire que vous aimeriez prendre de l'expansion aux États-Unis?

M. McLean: Nous doublons le nombre de nos usines. Que feriez-vous si les pommes de terre à Washington vous coûtaient 18 pour cent de moins que ce qu'elles vous coûtent au Manitoba, en fonds canadiens équivalents?

Le sénateur Barootes: Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il faut non seulement élaborer une politique nationale de l'alimentation mais aussi la faire connaître à nos gens. Il ne sert à rien d'avoir une telle politique si les producteurs ne savent pas qu'elle existe ou en quoi elle consiste. Vous avez été assez bon de mentionner ce qui se fait présentement. Croyez-vous que la conférence de décembre dernier et les divers groupes de travail qui ont été constitués sont la bonne façon de procéder pour élaborer une politique nationale de l'alimentation qui permettrait aux producteurs de soutenir la concurrence? Sommes-nous oui ou non dans la bonne voie?

M. McLean: J'ai assisté à la conférence de décembre dernier. J'ai même envoyé une note à M. Mazankowski pour le féliciter. Mais revenons à l'essentiel. Sept groupes de travail ont été constitués. Je faisais quant à moi partie du Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur—Agriculture. Or, on n'a pas donné suite aux recommandations de notre groupe. Rien n'a été fait à la suite du rapport de Grandpré. On l'a mis sur les tablettes. Il est inutile de créer des groupes d'étude si l'on ne donne pas suite à leurs recommandations. Je vous rappelle, monsieur, que ces études sont effectuées après coup et que nous avons déjà, à notre disposition, les résultats d'études qui nous indiquent si nous sommes ou non concurrentiels. Les études déjà effectuées nous fournissent ces renseignements.

[Text]

Now, Mr. Mazankowski is doing studies on subsidies. He is going to look at seven states, but we have, over all, sufficient evidence to date to show that, generally speaking, U.S. subsidies to agrifood are higher than our own, but we are not using the information. It is fine for us to be the Boy Scout, but if we are going to compete with Rambo, we have to compete on different terms.

Senator Barootes: When you say "we", you mean the country of Canada?

Mr. McLean: Of course. We are all part of it. We all have the same bottom-line interests. The task force on competitiveness has 60 people on it. I do not know how they can get consensus and I do not know how they can get things done quickly. As I repeated several times, we do not have the luxury of sitting on our hands.

The next point I want to make is that it does not get to the heart of the issue. None of those seven task forces gets to the heart of the issue: the need for a national food policy that has balanced interests.

Senator Barootes: One of the criticisms or comments you made was with regard to the Food Security Act in the United States. I think this last Congress voted \$900 million for export enhancement, did it not?

Mr. McLean: Correct.

Senator Barootes: You talked about stabilization and so on. One of the items you brought up was that it is not a level playing field; not only do they have deeper pockets but they are subsidized to a greater extent, either percentage-wise or per capita or per pound or by body weight. You seem convinced of that, and I am, too, as a matter of fact. However, one of the items that you brought up as destroying this level playing field is climate. If you want to play by rules, then you are a Boy Scout. You say that because they have a different climate from ours, it is not a level playing field. Well, Mr. McLean, I do not know how we can transfer our lousy climate down to them or have their Arizona or Florida climate transferred up here so that we can grow four crops of lettuce and two of something else. I just do not think there is much we can do about that. I really think that we live in Canada by choice. Perhaps some great environmentalist is going to change our climate, but, for the time being, I honestly think we have to live with the climate that we have got. Don't you?

Mr. McLean: If you took that point of view, then, basically, what you are going to say is let horticulture go. The de Grandpré report said it was too important to the country. I tried to say that the last time I was here. That comes back, sir, to defining the national food policy. If we say in the national food policy that food security is not important to us, we will be alone because Japan does not say that, the Far East does not say that, the Nordic countries do not say that, the European

[Traduction]

À l'heure actuelle, M. Mazankowski est à faire des études sur les subventions. Ces études portent sur sept états, mais nous avons déjà suffisamment d'indications pour savoir que, de façon générale, dans le domaine agro-alimentaire, les subventions accordées aux États-Unis sont plus élevées qu'ici. Mais nous n'utilisons pas ces renseignements. C'est bien joli de vouloir jouer au boy-scout, mais si nous devons rivaliser avec Rambo, ce n'est plus la même chose.

Le sénateur Barootes: Quand vous dites «nous», vous voulez dire le Canada?

M. McLean: Évidemment. Nous sommes tous concernés. Nous avons tous les mêmes intérêts essentiels. Le comité d'étude sur la compétitivité est composé de 60 personnes. Je ne vois pas comment ces gens peuvent arriver à s'entendre et je ne vois pas comment ils peuvent aller vite. Comme je l'ai répété à plusieurs reprises, nous ne pouvons pas nous payer le luxe de perdre notre temps.

L'autre remarque que je voudrais faire, c'est que là, on ne touche pas au fond de la question. Aucun des sept groupes d'étude ne touche au fond du problème, c'est-à-dire la nécessité d'établir une politique alimentaire fondée sur l'équilibre des intérêts.

Le sénateur Barootes: L'une de vos critiques ou de vos observations se rapportait au Food Security Act des États-Unis. Je pense que le Congrès vient d'autoriser l'octroi de 900 millions de dollars pour favoriser les exportations, n'est-ce pas?

M. McLean: C'est exact.

Le sénateur Barootes: Vous avez parlé de stabilisation et de choses du genre. L'un des problèmes que vous avez soulevés, c'est que les règles du jeu ne sont pas équitables; non seulement, ils ont les poches plus profondes, mais ils sont davantage subventionnés, d'une façon ou de l'autre: en fonction d'un pourcentage, à la livre, par tête ou selon un système de pesée. Vous semblez convaincu de cela et je le suis moi aussi, à vrai dire. Cependant, vous citez le climat parmi les éléments qui rendent les règles du jeu inéquitables. Celui qui s'accroche à des règles a une mentalité de boy-scout. Vous dites que les règles du jeu ne sont pas équitables parce qu'ils jouissent d'un climat différent du nôtre. Bien, monsieur McLean, je ne sais pas comment on pourrait s'y prendre pour leur refiler notre climat dégueulasse ou pour s'approprier le climat de l'Arizona ou de la Floride de façon à pouvoir obtenir quatre récoltes de laitue et deux récoltes d'un autre légume. Je pense qu'il n'y a pas grand-chose à faire à ce sujet. Je pense vraiment que nous demeurons au Canada par choix. Peut-être qu'un jour quelque grand environnementaliste pourra venir modifier notre climat mais, pour l'instant, je crois franchement que nous devons nous accommoder du climat que nous avons. Vous ne pensez pas?

M. McLean: Si vous partez de ce point de vue, alors, essentiellement, ce que vous dites c'est qu'il faut renoncer à l'horticulture. Le rapport de Grandpré mentionnait que c'était un domaine trop important pour le pays. C'est ce que j'ai tenté de faire comprendre, la dernière fois que je suis venu ici. On revient, monsieur, à la définition de notre politique alimentaire. Si nous établissons une politique alimentaire en disant que la sécurité alimentaire n'a pas d'importance pour nous,

[Text]

countries do not say that, and the United States does not say that. We are entitled to say that. That is what the true free trader might say: If we are not competitive, then let it go. If the tomato industry in those 20,000 acres down in Essex County is not competitive, let it go. I happen to agree with the de Grandpré report that it is too important to Canada.

Senator Barootes: Do you think we should grow oranges up here to make McCain orange juice?

Mr. McLean: I have been thinking about that.

Senator Hays: I compliment you, Mr. McLean, for your social concern. I mean that. You would normally be characterized, I guess, as just another captain of industry. It turns out you are not. You are really genuinely concerned about the 2.5 per cent of us who are left on Canadian farms, on our way to something less, and you are also concerned about the incredibly devastating impact that industrializing agriculture is having, and would have, if we just dropped the border between Canada and the U.S. Before I get into my questions, I have asked the question you keep asking, and I heard you repeat many times references to your August 1988 appearances before this committee. I was reminded when you did that of listening to Mr. Mazankowski address the Chamber of Commerce in Calgary, and of closing my eyes and thinking, as he complained—as you have described in your own experience you have seen him complain—that he might well have been a Liberal candidate in the 1988 election based on what he was saying after the fact. In other words, there was a real revelation to Mr. Mazankowski and, I think, to the government. They did not understand. They believed in a free market and that all they had to do was to move in that direction. They neglected to take into consideration that virtually all of our competitors, in virtually every country in the world, have some management or strategy to ensure protection of their productive sector, whether it is industrial or agricultural.

My first question relates to your comments about harassment. I remember the meat inspection problems that we had, and it turned out, as I heard in newscasts, that the United States had privatized the inspection process for meat at the border, and that there was a rule in place that, for each inspection carried out that discovered some problem, the inspector was entitled to inspect the next 10 or 15 loads consecutively, and they were paid by the inspection. So this privatization of inspection was so designed that it created the problem that we talk about. I am wondering if that was the same experience you had with potatoes.

Mr. McLean: No, it is not, senator. It is done by government inspectors. In the case of fresh potatoes, it is the United States Department of Agriculture in crossing the border into

[Traduction]

nous serons les seuls à faire cela: le Japon ne le fait pas, ni l'Extrême-Orient, ni les pays du Nord, ni les pays européens, ni les États-Unis. Nous avons le droit de prétendre cela. C'est le genre de raisonnement que ferait le véritable libre-échangiste: si vous n'êtes pas concurrentiel, alors retirez-vous. Si l'industrie de la tomate n'est pas concurrentielle, même si elle implique l'exploitation de 20 000 acres de terrain dans le comté d'Essex, il faut l'abandonner. Pour ma part, j'abonde dans le même sens que le rapport de Grandpré, c'est-à-dire que c'est trop important pour le Canada.

Le sénateur Barootes: Pensez-vous que nous devrions cultiver des oranges ici pour produire le jus d'orange McCain?

M. McLean: J'y ai pensé.

Le sénateur Hays: Je vous félicite, monsieur McLean, pour vos préoccupations sociales. Sincèrement. On pourrait facilement vous classer, je pense, parmi les capitaines d'industrie, mais il s'avère que ce n'est pas le cas. Vous êtes vraiment préoccupé par le sort de ces 2,5 pour cent de la population qui se trouvent sur les fermes canadiennes, devant un avenir incertain, et vous êtes également préoccupé par le fait que l'industrialisation de l'agriculture a et aurait un effet incroyablement dévastateur si nous faisons simplement disparaître la frontière qui sépare le Canada des États-Unis. Avant d'arriver à mes questions, j'ai posé la question que vous ne cessez pas de poser, et je vous ai entendu à plusieurs reprises faire allusion aux interventions que vous avez faites devant ce comité en août 1988. Cela m'a rappelé la fois où j'ai entendu M. Mazankowski s'adresser à la Chambre de commerce de Calgary. Les yeux fermés, je me disais, en l'entendant faire les mêmes doléances que celles dont vous avez été témoin, qu'il aurait bien pu être candidat libéral aux élections de 1988, d'après la teneur de ses propos après le fait. Autrement dit, c'était véritablement une révélation pour M. Mazankowski et, je pense, pour tout le gouvernement. Ils ne comprenaient pas. Ils croyaient en un marché libre et pensaient qu'on avait simplement à s'engager dans cette voie. Ils oubliaient de prendre en considération le fait que pratiquement tous nos compétiteurs, dans pratiquement tous les pays du monde, possèdent une politique ou une stratégie destinée à protéger leur secteur productif, que ce soit dans le domaine industriel ou dans le domaine agricole.

Ma première question a trait à vos observations sur le harcèlement. Je me souviens des problèmes que nous avons connus relativement à l'inspection des viandes. Ce qui est arrivé, d'après ce que j'ai entendu aux nouvelles, c'est que les États-Unis ont privatisé le système d'inspection des viandes aux frontières et qu'il s'est établi une règle selon laquelle, chaque fois qu'un inspecteur relevait une anomalie quelconque, il avait droit de vérifier les 10 ou 15 charges suivantes, ce qui devenait intéressant puisque les inspecteurs étaient rémunérés au nombre d'inspections effectuées. Mais ce système d'inspection privatisé a donné lieu au problème dont nous parlons. Je me demande si vous n'avez pas vécu la même expérience avec les pommes de terre.

M. McLean: Non, sénateur. Là, nous avons affaire à des inspecteurs du gouvernement. En ce qui concerne les pommes de terre fraîches, l'inspection est faite par le Department of

[Text]

Maine. In the case of New York, it is done by the customs inspectors and the Food and Drug Administration.

Senator Hays: So it was not analogous to the beef problem?

Mr. McLean: The problems are analogous.

Senator Hays: But it was motivated differently. The other question I have is related to SAGITs. You seem to talk about them in the past tense. Do SAGITs still exist, and if not, would they have value today? Do you know what the situation is in the U.S. with respect to the equivalent process there?

I attended a conference put on by the Institute for Research in Public Policy in Toronto about a year ago and heard a presentation from a fellow from Dalhousie University who described the U.S. process which tracked closely what it was that Canada put in place in the lead-up period to the FTA. If I understood him correctly, that process is an ongoing one in the U.S., and those strategic advisory groups, or whatever they are called, are constantly at work, constantly advising and constantly keeping informed and providing information and, as I recall, serving the U.S. very well. Are we doing that?

Mr. McLean: I was on the SAGIT up until the election, sir. The SAGIT continues as it has in the past. The thought crossed my mind earlier today that there might be some advantage to farmers, to the Canadian Federation of Agriculture, the Ontario Federation of Agriculture, labour and Canadian food manufacturers setting up their own SAGIT in order to police the current situation and in order to encourage the establishment of a national food policy and the other things I talked about, such as harmonization of inspection and harmonization of subsidies. Obviously, that is not my preferred route. My preferred route would be that the Honourable Don Mazankowski and the Honourable Charlie Mayer broaden their vision.

Mr. Dawson: May I add something, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, Mr. Dawson. I wrote down your name because you were gracious enough to stay with us this evening. You have been sitting there a fountain of knowledge. Please intervene.

Mr. Dawson: I am on the Sagit that still exists. It is alive, it is not well. The basic dichotomy between surplus excess producers from western Canada debating with self-sufficient producers from supply-managed businesses in the highly populated eastern part of Canada basically remains the same as it did when Mr. McLean was on the Sagit, and there has been little progress made to the extent that that committee exists to try to help the government arrive at a consensus. A decision has been arrived at without consensus, and the final paper for the Canadian representation to GATT has been drafted and is in existence. I have it. Unfortunately, as a member of the Sagit, I am under restriction, but I suspect senators might

[Traduction]

Agriculture des États-Unis à la frontière du Maine. Dans le cas de New York, l'inspection est faite par les inspecteurs des douanes et par la Food and Drug Administration.

Le sénateur Hays: Alors, le problème n'est pas le même que dans le cas du bœuf?

M. McLean: Les problèmes sont semblables.

Le sénateur Hays: Mais les causes sont différentes. Mon autre question se rapporte aux SAGIT (groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur). Vous semblez en parler au passé. Existe-t-il encore des SAGIT et, sinon, auraient-ils leur raison d'être aujourd'hui? Êtes-vous au courant de la situation qui existe aux États-Unis relativement au mécanisme correspondant?

Il y un an, environ, j'ai assisté à une conférence organisée par l'Institut de recherches politiques, à Toronto, et j'y ai entendu un type de l'Université Dalhousie faire un exposé sur le système américain. D'après le conférencier, ce système se rapproche beaucoup des mécanismes mis en place par le Canada dans la période qui a précédé la signature de l'Accord de libre-échange. Si j'ai bien compris, le système existe toujours aux États-Unis et les groupes consultatifs stratégiques, quel que soit le nom qu'on leur donne, sont toujours très actifs: ils n'arrêtent pas de donner des avis, de recueillir et de transmettre des renseignements et, si je me souviens bien, ils servent très bien les États-Unis. Avons-nous l'équivalent au Canada?

M. McLean: J'ai fait partie du SAGIT jusqu'aux élections, monsieur. Le SAGIT existe toujours. Une idée m'est venue tout à l'heure: je me demandais s'il ne serait pas avantageux pour les fermiers, pour la Fédération canadienne de l'agriculture, pour la Fédération ontarienne de l'agriculture, pour les travailleurs et pour les producteurs d'aliments de constituer leur propre SAGIT afin de contrôler la situation actuelle, de favoriser l'établissement d'une politique alimentaire et de travailler, comme je l'ai déjà mentionné, à une harmonisation de l'inspection et à une harmonisation des subventions. Ce n'est assurément pas ce que je souhaiterais. J'aimerais mieux que l'honorable Don Mazankowski et l'honorable Charlie Mayer voient plus loin.

M. Dawson: Monsieur le président, puis-je ajouter quelque chose?

Le président: Oui, monsieur Dawson. J'ai inscrit votre nom parce que vous avez eu l'amabilité de rester avec nous pour la soirée. Vous êtes une véritable mine de renseignements. Je vous en prie, prenez la parole.

M. Dawson: Je fais partie du Sagit. Ce groupe existe toujours, mais il n'est pas en très bonne santé. Le débat fait toujours rage entre les producteurs excédentaires de l'Ouest du Canada et les producteurs autosuffisants des entreprises soumises à la gestion de l'offre dans les régions à forte densité de population de l'Est du Canada, comme du temps où M. McLean était membre du SAGIT. La situation n'a pas beaucoup évolué puisque si ce comité est toujours là c'est qu'il doit aider le gouvernement à parvenir à un consensus. Nous sommes arrivés à une décision mais sans faire l'unanimité. Le rapport définitif que le Canada entend soumettre au GATT a été rédigé. J'en ai un exemplaire. Malheureusement, en ma qualité

[Text]

come fairly high on that list. That document is in place and is available to you, I am sure. This was circulated this past week.

Senator Bolduc: I am not a specialist in agriculture. On the one hand we have heard about the international view, agriculture and the multinationals and the fact that the state is no more important than a big corporation. We have been told that there is a lot of discussion within the big corporations—that is, between Canadian firms and European firms.

Do you mean that we should leave to the multinationals the debates regarding the division of labour and investment instead of governments taking action?

That is one aspect we heard before the dinner break, but after that break we heard a nationalistic view. We heard that we should have a food policy, just as we had an energy policy, although I am not sure that experience was all that great.

Both of our witnesses know the game better than anybody else. I think there are conflicting views. Perhaps we should hear, if possible, Mr. Dawson's views on Mr. McLean's presentation and then Mr. McLean's views on Mr. Dawson's presentation, just to balance the whole process.

The Chairman: Mr. Dawson, would you proceed.

Mr. Dawson: That is a very interesting challenge. That is one we meet inside our conferences in Cargill quite often. If anything, I suspect that multinationals have the reputation of being very apolitical. I, myself, have worked on many continents. I have worked in Argentina. I watched their problems in agriculture. One tends to be, therefore, less vested to one patriotism, if you like. It is often said that the world's first citizens are employees of internationals because they get dumped around the world.

I happen to be a naturalized citizen, and there is no one more ardent than the converted. The stakes in the ground determine your philosophies. Cargill is not a suitcase corporation that dashes into Canada and dashes out again. Every single day we have made a profit we have invested it where it came from. Our track record of dividends to the United States is almost zero in 66 years. Every time we make money we put it into the ground and do something. That is the best evidence of performance of citizenship, rather than verbal.

As one does that, one tends to, as we have, expand into a number of different aspects of agriculture. We are in beef, fertilizer, seed, grain and feed. One ends up being in so many parts of it that one is forced to go to only one conclusion to make a strategic investment decision: What is the genuine economic truth? I say that because if you start favouring one versus another you will start clobbering one of your own divisions. What you are looking for is what ought to happen economically.

When we talk about supply management, Cargill Canada's primary involvement would be through the feed industry. We are not in poultry, milk, and so forth. There is nothing better

[Traduction]

de membre du SAGIT, je suis tenu au secret. Mais j'ai la nette impression que les sénateurs figurent sur la liste de diffusion. Ce document est en vigueur et je suis sûr que vous pouvez y avoir accès. Il a été diffusé la semaine dernière.

Le sénateur Bolduc: Je ne suis pas un spécialiste de l'agriculture. On nous a parlé d'une vision internationale, qui englobe l'agriculture et les multinationales, dans laquelle l'État n'est rien de plus qu'une grande société. On nous a dit qu'il y avait de nombreux sujets de discussion entre les grandes sociétés—entre les compagnies canadiennes et européennes.

Laissez-vous entendre que nous devrions laisser les multinationales débattre de la division du travail et des investissements sans que les gouvernements n'interviennent?

C'est le point de vue qui nous a été présenté avant la pause-repas. Après le repas, on nous a présenté un point de vue nationaliste. On nous dit que nous devrions adopter une politique alimentaire tout comme nous avons fait pour l'énergie, bien que je ne sois pas sûr que cette expérience ait été concluante.

Nos deux témoins connaissent la situation mieux que personne. Je crois que nous avons là des points de vue opposés. J'aimerais bien savoir ce que M. Dawson pense de l'exposé de M. McLean et ce que M. McLean pense de l'exposé de M. Dawson, de sorte que nous puissions faire le contrepois.

Le président: M. Dawson, je vous donne la parole.

M. Dawson: Ce n'est pas une mince affaire. Nous nous sommes très souvent heurtés à ce problème pendant nos conférences de Cargill. Je dirais plutôt que les multinationales ont la réputation d'être apolitiques. J'ai travaillé moi-même sur plusieurs continents. J'ai travaillé en Argentine. J'ai vu leurs problèmes dans le domaine de l'agriculture. On devient ainsi moins patriotique, si je puis m'exprimer en ces termes. On entend souvent dire que les premiers citoyens du monde sont les employés des sociétés internationales puisqu'ils doivent vivre un peu partout dans le monde.

En tant que citoyen naturalisé, je dois vous dire qu'il n'y a pas de citoyen plus ardent que celui qui prend patrie. C'est la terre sur laquelle vous vivez qui vous dicte votre philosophie. Cargill n'est pas une société globe-trotter qui dès qu'elle arrive quelque part s'empresse de repartir. Tous nos bénéfices sont réinvestis à l'endroit où ils ont été réalisés. Nous n'avons pour ainsi dire pas versé de dividendes aux États-Unis en 66 ans. Chaque fois que nous faisons des bénéfices nous les réinvestissons. Ce comportement n'est-il pas digne d'un citoyen, bien plus qu'un simple engagement verbal?

En agissant ainsi, nous avons diversifié nos activités dans plusieurs secteurs de l'agriculture. Nous sommes dans le bœuf, les fertilisants, les semences, les céréales et les grains fourragers. On se retrouve dans tellement de secteurs que toute décision stratégique sur le plan de l'investissement doit être considérée d'un point de vue purement économique. Si vous privilégiez un secteur au détriment d'un autre vous vous retournez contre l'une de vos propres divisions. Il faut se préoccuper de ce qui doit se produire sur le plan économique.

Disons en ce qui concerne la gestion de l'offre que Cargill Canada sera surtout active dans l'industrie des grains fourragers. Nous ne sommes ni dans la volaille, ni dans le lait, ni

[Text]

for us in the feed business than to sell to a supply-managed account receivable. They are much better based than those that are not. Their track record on payment is higher. We have vested interests as a corporation in seeing the perpetuation of good, healthy financially-paying farmers who buy our feed. We love being paid for it, and they want good feed. So we sell to them. We have a relationship with our supply-managed customers all across Ontario and Quebec which would lead you to believe that Cargill ought to be a strong supporter of that supply-managed customer, and we are, and I said so in terms of both milk and the others.

Furthermore, we are not in that business, and it is their choice what they want to do, not ours. It is our obligation to adjust and service their needs. If we do not want to do that, we will not be in that business, but we are in that business and we like it.

I would like to sell them not only as good financial-based customers, but growing customers. That is the area where they fall short. Their industries (a) are not growing; and (b) in many cases because of high prices are shrinking. Milk is a good example. Milk today is losing its place as a breakfast beverage, to, of all things, Coca Cola, which is now cheaper than milk.

There is a problem in a static declining industry which, in my opinion, ought to be a growing, viable industry. That area I would like to think about and say: To what extent is the supply-managed function in need of some slight—not traumatic or overnight—window opening for some expansion? The level playing field subject raised is a key one. I think only half of the story came out from Mr. McLean. He left a major ingredient unsaid on the table.

We get that at our end of the business. A farmer in Saskatchewan or Ontario will come to me and say, "Dick, how on earth can I compete with an Illinois farmer in the world's feed grain business when he grows an average of 4 tonnes an acre and I have trouble growing a tonne? How can I possibly compete?"

There are two barometers in the nation, one is the exchange rate that adjusts all things eventually and balances them out. If you are in trouble and unproductive and uncompetitive, the exchange rate goes down; if you are starting to get competitive and starting to get better at your business, the exchange rate goes up. The other is the price of land. When you are on a farm in Saskatchewan you did not pay \$3,500 an acre like the person in Illinois. So there is a balance in place whereby the seven tonnes an acre of potatoes in Manitoba may well be for the grower in Manitoba—who has paid X number of dollars for his ground—competitive with some guy in Maine or Washington who grew more. You cannot just leave the one piece on the table. Furthermore, I think you would admit this. You have trouble selling Maine potatoes in New York for a quality

[Traduction]

dans les autres secteurs de l'industrie. C'est à notre avantage de vendre notre grain à des clients visés par les programmes de gestion de l'offre. Ces clients sont mieux placés que ceux qui ne sont pas soumis à ces programmes. Ils paient mieux. En tant que société, nous avons intérêt à ce que les fermiers qui achètent nos grains soient en bonne situation financière. Nous aimons être bien payés; quant à eux, ils veulent acheter du bon grain. Alors c'est à eux que nous le vendons. Nous avons tissé des liens avec nos clients soumis à la gestion de l'offre dans tout le Québec et l'Ontario. Vous allez me dire que Cargill encourage fortement ces clients. Eh bien, oui. Et cela est vrai pour l'industrie laitière et les autres.

Qui plus est, c'est eux qui sont dans les affaires, c'est à eux de décider ce qu'ils veulent, pas à nous. Il est de notre devoir de nous adapter à leurs besoins et de leur donner ce qu'ils demandent. Nous ne sommes pas dans le commerce pour rien. Nous sommes des commerçants et nous aimons ce que nous faisons.

Nous aimerions non seulement vendre à des clients dont la situation financière est saine, mais à des clients en expansion. Mais c'est là où le bât blesse. Non seulement ces industries ne sont-elles pas en essor, mais la plupart d'entre elles connaissent une baisse d'activités en raison de prix trop élevés. C'est précisément le cas de l'industrie laitière. Si le lait n'est plus la boisson préférée au petit déjeuner, c'est qu'il se vend maintenant plus cher que le coca-cola.

Il n'est pas normal qu'une industrie qui, à mon avis, devrait être une industrie viable et en croissance perde constamment du terrain. C'est pourquoi je me pose la question suivante: N'y aurait-il pas lieu de faciliter quelque peu la croissance de l'industrie soumise à la gestion de l'offre? Entendez-moi bien, je ne dis pas qu'il faille changer la situation du jour au lendemain. La question de savoir si les règles du jeu sont équitables pour tous est une question fondamentale. Je crois que M. McLean n'a pas tout dit. Il a omis un aspect important du problème.

C'est ce qui se passe à l'extrémité de la chaîne. Des fermiers de la Saskatchewan et de l'Ontario viennent me demander comment ils peuvent bien faire pour concurrencer sur le marché des grains fourragers des fermiers de l'Illinois qui produisent en moyenne 4 tonnes de grains par acre alors qu'ils arrivent à peine à en récolter une tonne. Ils ne voient pas comment ils pourraient y arriver.

Il y a deux baromètres au pays. Le premier est le taux de change qui finit toujours par tout niveller et par rétablir un certain équilibre. Si votre situation n'est pas bonne et que vous n'êtes ni productif ni concurrentiel, le taux de change baisse. Dès que vous commencez à pouvoir soutenir la concurrence et que vos affaires fleurissent, le taux de change monte. Le deuxième baromètre est le prix des terrains. Le fermier de la Saskatchewan ne paie pas sa terre 3 500 \$ l'acre comme le fermier de l'Illinois. Il y a donc un facteur de rééquilibre qui joue en faveur du fermier du Manitoba qui produit sept tonnes de pommes de terre l'acre mais qui, parce qu'il a payé sa terre tant, pourrait soutenir la concurrence avec les agriculteurs du Maine ou de Washington qui produisent plus. On ne peut pas présenter un seul côté de la médaille. De plus, vous devez pren-

[Text]

reason. Your potatoes do better than that. One of the heavenly offsets of nature is that when you get colder and shorter days of growing, you tend to get higher quality in nearly every product you can think of. There is a balancing. It does not totally compensate, but it helps.

So there are many offsets in living in this land with our climate. If you were to include the climate as a problem, let us change soil too. You are right, you have to live with what you have. Make the best of it, and if you do not like it, get out of that game. To that extent, there is a point where we have to say what is reasonably left. We do not want to go on subsidizing every single product to self-sufficiency. We cannot all go the route of Iceland, which is now exporting bananas. There is a point where you have to back off and say, "We do not want to grow that product. We are much better off buying it from someone else."

The ultimate classic is indeed sugar in which the Americans, as I pointed out, are a great offender. Nobody has done more harm to the Third World than the American subsidy on their own massive sugar interference, which has crippled the desperate economies of some islands that can grow nothing else. We do not really help with our sugar subsidies which, for the most part, have either disappeared or have gone down. We should not try to beat Cuba at growing sugar.

Mr. McLean: Number one, McCain Foods will survive and thrive regardless of any agreement.

Number two, 25 per cent of our sales today are in Canada; 75 per cent are outside. There is not any other Canadian food company that is doing nearly as well.

Number three, there is not a man or a woman in this room who would trade places with a dairy farmer in Maine or in the United States. In other words, the point I am trying to make is that there is not one of us who would be a dairy farmer without supply management seven days a week, 52 weeks a year. The corporate executives can talk all the want. There is not anyone who would trade the place of that farmer seven days a week. I would not be a dairy farmer without supply management.

I happen to live seven or eight miles from the U.S. border, and I would invite you to take a look at the dairy farms in Maine. It is great for us corporate guys to come in here and tear the thing down. I do not want supply management for potatoes, but potatoes is not the dairy business. Potatoes is a three or four month business maximum, and it is part-time. Dairy is seven days a week.

I do not care if you are a Liberal, a PC, or an NDP, you are not going to get up, and Mr. Mazankowski is not going to get up, and say, "Forget supply management." Quite the contrary.

[Traduction]

dre ceci en considération. Si les pommes de terre du Maine se vendent difficilement à New York, c'est pour une raison de qualité. Nos pommes de terre sont de bien meilleure qualité. La nature a de ces bienfaits! Plus le climat est froid et plus la saison est courte, plus vous obtiendrez une qualité élevée dans presque tous les produits inimaginables. Il y a un équilibre. Cela ne compense pas tout à fait, mais cela aide.

Il y a donc de nombreux avantages à vivre dans un climat comme le nôtre. Si vous décidez d'accuser le climat, il nous faudra également changer notre sol. Vous avez raison; il faut vivre avec ce que nous avons. Il nous faut en tirer le meilleur parti. Si le jeu ne nous plaît pas, nous n'avons qu'à tout laisser tomber. Il arrive un moment où l'on doit se demander ce qu'il est raisonnable de faire. Nous ne pouvons pas être autosuffisant en tout et subventionner pour cela tous les produits. Nous ne pouvons pas nous permettre de suivre l'exemple de l'Islande et d'exporter des bananes. Il arrive un moment où nous devons nous arrêter et nous dire que nous ne pouvons pas produire un tel produit, que nous serions bien mieux de l'acheter de quelqu'un d'autre.

L'exemple classique est le sucre. Comme je l'ai déjà souligné, les Américains ont tort dans cette affaire. En subventionnant massivement leur industrie du sucre, les Américains ont causé des torts immenses au Tiers-Monde. Ils sont responsables de l'effondrement économique de certaines îles qui ne peuvent rien produire d'autre. Nous ne faisons rien de bon en subventionnant le sucre. Soit dit en passant, la plupart de ces subsides ont disparu ou ont connu une baisse. Nous ne devrions pas essayer de surpasser Cuba dans la production du sucre.

M. McLean: Premièrement, McCain Foods va survivre, entente ou pas.

Deuxièmement, 25 pour cent de nos ventes se font actuellement au Canada; 75 pour cent se font à l'étranger. Aucune autre compagnie alimentaire ne fait aussi bien que nous.

Troisièmement, il n'y pas un homme ou une femme dans cette salle qui changerait de place avec un producteur laitier du Maine ou des États-Unis. En d'autres mots, et c'est là où je veux en venir, personne d'entre nous ne serait prêt à devenir un producteur laitier sept jours sur sept et 52 semaines par an s'il ne pouvait bénéficier de programmes de gestion de l'offre. Les chefs d'entreprise peuvent bien dire. Aucun d'entre eux ne prendrait la place d'un fermier sept jours sur sept. Je ne serais pas producteur de lait si je ne pouvais bénéficier d'un programme de gestion de l'offre.

Ma résidence se trouve à sept ou huit milles de la frontière américaine. Je voudrais bien que vous puissiez jeter un coup d'œil sur la situation des producteurs laitiers dans le Maine. C'est facile pour des chefs d'entreprise comme nous de venir ici et de débattre de la question. Je ne veux pas de programme de gestion de l'offre pour les pommes de terre, mais l'industrie de la pomme de terre n'est pas l'industrie du lait. La culture de pommes de terre n'occupe que trois ou quatre mois par an tout au plus, et c'est une activité à temps partiel. La production de lait se fait sept jours sur sept.

Cela m'importe peu que vous soyez Libéral, Conservateur ou NPD. Ce que je sais, c'est qu'aucun d'entre vous, ni M.

[Text]

Mr. Dawson, I do not know very much about grain, but you do not know very much about potatoes. That is obvious. Suffice to say, Manitoba will not survive with dryland farming, land or no land.

I would like to come back to a little broader picture. I said earlier that agriculture is one of the threads that holds the country together. Where my colleague and I differ substantially is that I think Canada is a distinct place. In the framework with which it was presented by my colleague, I saw a distinct place called North America. I do not want to be in a distinct place called North America. I want to be in a distinct place called Canada.

Whether or not we protect horticulture depends on our food policy. There is not a provincial or federal Member of Parliament that is prepared to say let horticulture go. If that is the case, then let us quit fooling around. Let us quit having Peterson say in Ontario, "I said the free trade deal was a bad deal. Put it on the backs of the federal government." Let us quit having the federal government say, "Provincial marketing boards are a problem and the responsibility of the provincial government. It is not my problem; it is theirs." If I worked in Agriculture Canada I do not know if I would know exactly what to do, and that is why I said earlier we are doing a lot of things right but we are not doing the right things. We have to say, "Do we want Canada to be a distinct place?"

I want to see our subsidies cut back in agriculture. Europe wants to see them cutback, but do not hold your breath. We cannot play boy scout if they are going to play Rambo, and that is what has been happening for the last year and a half.

So I say, let's get this food policy. What is important to us? The Scandinavian countries say, "It's important to us that 80 per cent of the product we consume in agri-foods is grown in Scandinavia." The Europeans say, "We are going to protect our agri-food industry, because our average-sized farm in France is 20 acres," and "No, we can't compete with the United States," but, guess what, agri-foods, just like the MacDonald Commission said originally, is a different deal from the rest of the industry that we are talking about.

We can see the fabric of the country today, and it is on pretty shaky ground. There are not very many threads left. However, I am here to stay. This is one thread that I do not want to distort or break. I do not have the answers. I personally believe we ought to protect the horticultural industry, but if we had a policy, then we would come together and agree on it. However, all we have now is governments passing the buck.

Mr. Dawson: I would like to belong and my kids to belong to a very distinct planet Earth of which North America was a continent on which Canada was a country in which Manitoba

[Traduction]

Mazankowski d'ailleurs, ne va se lever pour dire d'oublier la gestion de l'offre. Bien au contraire.

Monsieur Dawson, je ne m'y connais pas très bien en grains, mais vous ne connaissez pas grand-chose aux pommes de terre. Cela se voit. Il est clair que le Manitoba ne survivra pas sans dry-farming. Le prix des terrains n'a rien à voir là-dedans.

J'aimerais replacer la question dans une perspective plus vaste. J'ai dit plus tôt que l'agriculture était l'un des maillons qui tient le pays ensemble. Là où je me dissocie sensiblement de mon collègue c'est que je crois que le Canada est une société distincte. Dans les propos de mon collègue, j'ai cru comprendre que l'Amérique du Nord constituait une société distincte. Je ne veux pas faire partie d'une société distincte qui se nomme l'Amérique du Nord. Je veux faire partie d'une société distincte qui se nomme le Canada.

La décision de protéger ou non l'horticulture relève de notre politique alimentaire. Il n'y a pas un seul député provincial ou fédéral qui est prêt à laisser tomber l'horticulture. Si c'est le cas, alors cessons de batifoler. Que le premier ministre de l'Ontario, M. Peterson, cesse de dire que l'accord du libre-échange est une mauvaise affaire et de jeter le blâme sur le gouvernement fédéral. Que le gouvernement fédéral cesse de proclamer que les offices des producteurs agricoles des provinces constituent un problème et que la responsabilité en revient aux gouvernements provinciaux, que ce n'est pas son problème que c'est le leur. Si je travaillais à Agriculture Canada, je ne sais pas ce que je ferais exactement. C'est pourquoi j'ai affirmé plus tôt que nous faisons bien des choses, mais que nous n'intervenons pas là où il faut. Nous devons nous poser la question. Voulons-nous vraiment que le Canada soit une société distincte?

J'aimerais que nous réduisions les subsides que nous versons à l'agriculture. L'Europe souhaite qu'ils soient réduits. Comprenez-moi bien. Il n'est pas question que nous jouions les boys scouts face à des Rambo. Et c'est exactement ce qui se passe depuis un an et demi.

C'est pourquoi je dis qu'il faut aller de l'avant avec notre politique alimentaire. Qu'est-ce qui est important pour le pays? Les pays scandinaves affirment qu'il est important que 80 pour cent des produits agro-alimentaires qu'ils consomment soient produits en Scandinavie. Quant aux Européens, ils veulent protéger leur industrie agro-alimentaire parce que les fermes moyennes en France n'ont que 20 acres. Ils refusent d'entrer en concurrence avec les États-Unis. Mais, vous vous en doutez bien, comme l'a précisé la Commission MacDonald, l'agro-alimentaire diffère sensiblement des autres secteurs de l'industrie qui nous intéressent ici.

Notre pays est en très piteux état. Il manque plusieurs maillons à la chaîne. Néanmoins, je suis ici pour rester. C'est un maillon que je ne veux ni déformer ni casser. Je n'ai pas toutes les réponses. Personnellement, je crois que nous devrions protéger l'industrie horticole. Si seulement nous avions une politique qui puisse tous nous rallier. Cependant, tout ce que les gouvernements font aujourd'hui c'est de refilel l'affaire aux autres.

M. Dawson: J'aimerais bien pour mes enfants et moi une planète Terre dont l'Amérique du Nord constitue l'un des continents, à l'intérieur duquel se trouve un pays nommé Canada,

[Text]

was a province. I am of the viewpoint that that view is stronger than the other way around. The greater view is more important, and we have to move out of that smaller-minded, old-fashioned parochial level that says that Manitoba or Canada can live as a distinct society and not join the globe. We have no choice.

Mr. McLean: I would remind you that none of the countries that we talk about have joined the globe in agri-foods. The United States has not joined; Europe has not joined; Japan has not joined; the Far East has not joined. So let us go back to reality.

The Chairman: I should like to take this opportunity to thank both Mr. Dawson and Mr. McLean for appearing before us.

The committee adjourned.

[Traduction]

et au sein duquel il y a une province qu'on appelle le Manitoba. D'après moi, cette façon de voir les choses est préférable à l'autre. Notre horizon doit être le plus vaste possible. Il nous faut abandonner ce vieil esprit de clocher qui veut que le Manitoba ou le Canada vive comme une société distincte, qui reste en marge de la planète. Nous n'avons pas le choix.

M. McLean: Je vous ferai remarquer qu'aucun des pays dont nous venons de parler n'a rallié la scène internationale de l'agro-alimentaire. Les États-Unis ne l'ont pas fait, pas plus que l'Europe, le Japon ou le Moyen-Orient. Alors soyons réalistes, voulez-vous?

Le président: J'aimerais prendre un instant pour remercier M. Dawson et M. McLean d'avoir bien voulu témoigner devant nous.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

Archie McLean, Senior Vice President, McCain Foods Ltd.;

Archie McLean, premier vice-président, McCain Foods Ltd.;

Richard L. M. Dawson, Senior Vice President, Cargill Ltd.

Richard L. M. Dawson, premier vice-président, Cargill Ltd.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, March 27, 1990

Issue No. 22

Twentieth Proceedings on:

To monitor the implementation and
application in both countries of
the *Canada-United States Free Trade
Agreement Implementation Act* as
well as any other related trade development

SIXTH INTERIM REPORT OF THE COMMITTEE ENTITLED:

Monitoring the Implementation
of the Canada-United States
Free Trade Agreement

WITNESS:

(See inside front cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mardi 27 mars 1990

Fascicule n° 22

Vingtième fascicule concernant:

Suivre l'application de la *Loi de
mise en œuvre de l'Accord de
libre-échange Canada-États-Unis* dans
les deux pays visés ainsi que tout autre
développement commercial qui y serait lié

SIXIÈME RAPPORT PROVISOIRE DU COMITÉ INTITULÉ:

Contrôle de l'application
de l'Accord de libre-échange
entre le Canada et les États-Unis

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

WITNESS—TÉMOIN

William (Bill) Scott, Hewitt Associates, Toronto (Ontario).

William (Bill) Scott, Hewitt Associates, Toronto (Ontario).



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, March 27, 1990

Issue No. 22

Twentieth Proceedings on:

To monitor the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as any other related trade development

SIXTH INTERIM REPORT OF THE COMMITTEE ENTITLED:

Monitoring the Implementation
of the Canada-United States
Free Trade Agreement

WITNESS:

(See inside front cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mardi 27 mars 1990

Fascicule n° 22

Vingtième fascicule concernant:

Suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié

SIXIÈME RAPPORT PROVISOIRE DU COMITÉ INTITULÉ:

Contrôle de l'application
de l'Accord de libre-échange
entre le Canada et les États-Unis

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin, P.C.	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Barootes	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Bolduc	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Bosa	*Murray, P.C. (or Doody)
Fairbairn	Roblin, P.C.
Frith	Stewart (<i>Antigonish-</i> <i>Guysborough</i>)
Gigantès	
Grafstein	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Asselin, c.p.	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Barootes	MacDonald, (<i>Halifax</i>)
Bolduc	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Bosa	*Murray, c.p. (ou Doody)
Fairbairn	Roblin, c.p.
Frith	Stewart (<i>Antigonish-</i> <i>Guysborough</i>)
Gigantès	
Grafstein	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, April 5, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith, moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as on any other related trade developments; and

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the Second Session of the Thirty-third Parliament and the First Session of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith, propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant la deuxième session de la trente-troisième Législature et durant la première session de la trente-quatrième Législature soit renvoyés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 27, 1990
(26)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (presiding.)

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Bosa, Frith, Grafstein, MacEachen, Roblin and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Other Senators present: The Honourable Senators Simard, Stollery and Van Roggen. (3)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Dr. Ian Stewart, Advisor to the Committee, Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant Advisor. Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witness:

William (Bill) Scott, Hewitt Associates, Toronto (Ontario).

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated April 5, 1989, "To monitor and report on the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments".

The Chairman introduce Mr. Scott who made a presentation on compensation and benefits in the United States and Canada, in the context of the Free Trade Agreement. Mr. Scott answered questions.

At 5:15 p.m., the Committee, meeting in camera, considered its Sixth Report to the Senate on Monitoring the implementation of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, as well as the Staff Report.

It was moved by Senator Bosa, seconded by Senator Grafstein, that the Sixth Report be adopted by the Committee as amended and be sent to the Senate.

The question being put on the motion—

It was resolved in the affirmative.

It was moved by Senator Grafstein that 1,000 copies of the Report be printed.

The question being put on the motion—

It was resolved in the affirmative.

The Committee discussed the future business of the Committee.

At 6:12 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 MARS 1990
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Bosa, Frith, Grafstein, MacEachen, Roblin et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Simard, Stollery et Van Roggen. (3)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Ian Stewart, conseiller auprès du Comité, M. Peter Dobell, conseiller et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint. M. Michel Dupuy, adjoint au leader parlementaire de l'opposition au Sénat.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Témoin:

William (Bill) Scott, Hewitt Associates, Toronto (Ontario).

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du 5 avril 1989: «Suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et en faire rapport».

Le président présente M. Scott qui fait une déclaration sur les salaires et les avantages sociaux payés aux États-Unis et au Canada, dans le contexte de l'Accord de libre-échange. M. Scott répond aux questions.

À 17 h 15, le Comité étudie à huis clos son Sixième rapport au Sénat sur le Contrôle de l'application de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ainsi que le rapport interne.

Le sénateur Bosa propose, appuyé par le sénateur Grafstein, que le Sixième rapport soit adopté par le Comité dans sa forme modifiée et soit transmis au Sénat.

La question, mise au voix, est adoptée.

Le sénateur Grafstein propose qu'on imprime 1 000 exemplaires du Rapport.

La question, mise au voix, est adoptée.

Le Comité discute des travaux futurs du Comité.

À 18 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du Comité

Serge Pelletier

Acting Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

**MONITORING
THE IMPLEMENTATION OF
THE CANADA - UNITED STATES
FREE TRADE AGREEMENT**

**Report of
THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS**

CHAIRMAN: The Honourable John B. Stewart

MARCH 1990

MEMBERSHIP

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Gerald Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin, P.C.

Atkins

Bolduc

Bosa

Fairbairn

Frith

Gigantès

Grafstein

LeBlanc (*Beauséjour*)

*MacEachen, P.C. (or Frith)

*Murray, P.C. (or Doody)

Ottenheimer

Roblin, P.C.

Stewart (*Antigonish-
Guysborough*)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, April 5, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith, moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as on any other related trade developments; and

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the Second Session of the Thirty-third Parliament and the First Session of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

Charles Lussier

Clerk of the Senate

REPORT OF THE COMMITTEE

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, which was authorized to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as on any other related trade developments, has, in obedience to its Order of Reference of Wednesday, April 5, 1989, proceeded to that inquiry and now presents an Interim Report.

Respectfully submitted,

JOHN B. STEWART

Chairman

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee was authorized by the Senate on April 5, 1989, to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act*, as well as on any other related trade matters.

Consequently, the Committee has undertaken a series of hearings on aspects of the Agreement itself and upon related matters and has directed its staff to prepare, and update regularly, a survey of developments. These meetings and the research done by the staff have attempted to track requirements for actions to which the two governments are committed by the FTA -- such as statutory and/or regulatory changes and negotiation on various issues -- and institutional developments, particularly relating to dispute resolution. As well, evidence of the costs and benefits to Canada of the FTA has been gathered and examined to discover areas or issues which warrant increased attention by government.

The Committee now presents its first report on this matter, entitled: *Monitoring the Implementation of the Canada-United States Free Trade Agreement*, together with a survey of developments prepared by its research staff at the first anniversary of the coming into force of the FTA, which bears the same title. The Committee's report draws on information assembled in the staff report. Bracketed numbers in this report refer to the section in the staff report where background information can be found.

MONITORING THE IMPLEMENTATION OF THE CANADA-UNITED STATES FREE TRADE AGREEMENT

Monitoring implementation may be taken to mean the surveillance of the process of implementation over the ten years to final tariff removals as set out by the FTA, receiving and reviewing the reports of the various working groups, and examination of the dispute settlement process and subsidy negotiations. As well, it may be seen as an examination of the over-all Canada-United States trading relationship and of the Canadian economy as it adjusts to new competitive pressures arising within the new North American market and, more generally, from global competitive pressures.

Monitoring may imply also an attempt to measure the costs and benefits of the Free Trade Agreement and the provision of analyses for the public record.

Adjustment in industries and national economies is a continual process. The structure of a country's industrial base and of particular sectors, and the corporate and government policies which assist or direct them, reflect incessant change in the national and international economic environment. The complex pattern of influences which have worked to alter the structure and location of employment across the world have played a major role in Canada also, for Canada, besides being one of the world's largest economies is also more trade dependent than many other major countries and therefore more susceptible to the influence of international forces.

In the shorter term, economies respond as well to an array of macro-economic influences such as interest and exchange rates. At this early moment of its life, the FTA therefore must be viewed as just one more influence whose effects are not easy to distinguish from the myriad other forces in play.

The Committee has not sought to reach firm conclusions in this first year under the terms of the new economic and political structure of the FTA. It has not done so because it constantly has been keenly aware of two difficulties:

(i) One year is a too short a period for patterns to become clearly evident; data and information are in short supply. Economic analysis requires "in-depth" study of investment and trade flow data which is only just beginning to emerge. Measurement with some degree of reliability and relevant results should begin to appear in some sectors in about three years -- with more certainty over a wider range after five years have passed -- if sufficient evidence is gathered and made available to qualified analysts.

(ii) Even with more data and time, economic analysis of the effects of the FTA will remain difficult because the FTA is super-imposed on a rapidly internationalizing world economy which is itself experiencing deep longer-term structural changes and intense shorter-term macroeconomic adjustment problems. Isolating "pure" FTA effects from the whole array of national and

international forces external to the FTA will therefore be difficult. Analysis of the political and institutional responses to the FTA, while requiring less time to pass before sufficient information is available for analysis or judgement to be made, also is hindered by the difficulty of separating the FTA from other external forces, actions and changes.

However, to monitor implementation is more than to measure effect. Analysis of the process of implementation and of adjustment in general can be done without the need to compile a "scorecard" of winners and losers, without answering "yes" or "no" to the deceptively simple question, "In the circumstances, is this right for Canada?" Rather than taking that approach, the Committee has chosen to track developments, to isolate trends, to comment and advise on measures the Government might take to improve or enhance the implementation process to the end that Canada's interests be protected and advanced during the period when the remaining tasks of the free trade negotiations with the United States are being completed, and when Canada's people and industries are facing increased competition from around the world.

Even though definitive conclusions about the utility of the FTA as a policy instrument, and recommendations flowing from them, will be some years in coming, enough has emerged from the work of the Committee, and from the Staff Report, after the first year under the FTA, to point to some reasonably strong conclusions on issues which demand further and continuous monitoring. These conclusions flow, not from empirical analysis or from economic assessments made with a view to evaluation, but from an examination of

government action and the application of government resources. This perspective holds that how governments behave within the framework of the new regime is key to measuring the future success or failure of the FTA. This type of monitoring is far more feasible in the short term, and probably more important than impact assessments of uncertain accuracy. That uncertainty flows partly from the absence of a well-defined base-case against which to measure, to answer the question, "What would things have been like in the absence of the FTA?". These government actions -- both the direct implementation tasks and the work involved with the various continuing negotiations and working groups -- will be decisive in ensuring that the provisions of the Free Trade Agreement are put fully to use to Canada's advantage. In this respect, the Committee hopes that its recommendations will be accepted by the Government not as criticism but as advice giving support to government action to draw advantage for Canada from the Agreement.

As well, many commentators have suggested that U.S. trade negotiators often make use of a "goading" Congress to extract concessions during talks with other countries. Many legislative mandates can be cited as evidence supporting this view, such as the Baucus-Danforth amendment to the *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* and the consultation and layover clauses of the U.S. legislation implementing the FTA. While the Committee rejects the view that Parliament could or should play a similar role in Canada, the Committee trusts that drawing attention to such actions by the U.S. Congress can, to some degree, limit their influence.

In many respects the implementation of the more "technical" aspects of the FTA -- such as legislative and regulatory changes, further studies and working groups, the design and implementation of new certificates of origin and temporary entry permits, tariff reductions -- appears to be proceeding smoothly. However, with respect to the broader economic changes which had been predicted -- investment decisions, changes in trade direction or quantity, pressure for policy harmonization -- evidence is far less clear. The primary concern that the Committee wishes to present in this report is with respect to the efforts and resources the Government has devoted to providing research and support for (a) the monitoring of those broader changes; (b) adjustment assistance; and (c) the continuing negotiations over the remaining contentious issues, including subsidies and agriculture market management.

It is not clear that the government has provided sufficient resources and sufficient inter-departmental structure to manage the FTA properly in the Canadian interest; indeed, the evidence available suggests that it has not done so. In the view of the Committee, the inadequacy of these resources will limit the capacity of Canadian governments, institutions, and industries to respond to the continuing challenges and opportunities presented by the FTA. The Committee is concerned about four specific items:

- (1) information-gathering, analysis, and monitoring efforts;
- (2) the capacity to initiate action in Canada, and to respond to an "aggressive" and "legalistic" U.S. approach to FTA implementation;

(3) the capacity to arm Canadian negotiators for what promises to be a difficult and prolonged negotiation over subsidies;

(4) the capacity to transpose Canadian FTA concerns and policy initiatives into the global context of Canada's larger trade policy agenda at the GATT, the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, the Europe 1992 initiative, developments in Eastern Europe and for regional economic cooperation initiatives in the Pacific basin.

1. Information Gathering and Analysis

There is as yet no evidence that the Government has launched a focused effort to monitor FTA effects and consequences. Apart from a consultant's report solicited from Informetrica Limited, there has been little indication that additional resources are being devoted to information gathering and analysis. While it is presumed that many government departments continue to collect much of the relevant data, it would appear that no attempt is being made to consolidate this work and produce analysis; nor is there evidence that on-going data collection and analysis has been changed to reflect any additional concerns or questions raised by the FTA (See Sections 2.3.5 and 2.4.1 to 2.4.3).

In October, 1989, the Department of External Affairs commissioned a feasibility study on monitoring the economic impact of the FTA from Informetrica Limited seeking advice on the type and nature of macro-economic and anecdotal research and evidence which might be gathered, how it might be treated analytically, and how soon statistically relevant conclusions could be drawn from this work. The study was presented to the Government on December 18, 1989. It was released to the public by the Honourable John Crosbie, together with the Minister's assessment on the first year's experience with the Free Trade Agreement on January 19, 1990 (See Section 2.4.3.3).

Informetrica's study confirms the commonly held view that accurate measures of the aggregate effect of the FTA cannot be made at this point. It says:

It is not possible to provide a complete, professionally qualified assessment of the FTAs effect on economic performance in 1989 on January 1, 1990 or shortly thereafter. In fact, it will be some years before such an evaluation is possible.

However, the study suggested that there is a good deal that could and should be done to improve the quality of assessment in the future. It set up three categories:

- (i) things that can be done now (that is, in December 1989);

- (ii) things that should begin soon, in 1990 and 1991, to supplement the procedures already underway; and
- (iii) things that can be done more accurately after five years have passed.

The Government made public its first assessment on January 19, 1990. It purported to provide the information that Informetrica had said was possible in an early report card. In fact, while the government document and Mr. Crosbie's statement did reflect the study's contention that an aggregate assessment of the economic effect of the FTA is not feasible at this time, Informetrica had suggested that much more could be done in the short term than the government provided. This included:

- (i) an analysis of monthly trade flows, particularly for categories with large tariff reductions as of 1 January 1989;
- (ii) an analysis of investment flows and private and public investment intentions, comparing the 1989-over-1988 increase with 1988 over 1987. As well, Informetrica suggested that lists should be compiled of companies which are expected to be positively affected by the FTA, negatively affected, or little affected and that the investment patterns of these groups should be compared against each other and against expectations; and

- (iii) the compilation of partial lists of anecdotal information about plant openings and closures by industry, with an indication of whether that industry was expected to be positively, negatively, or little affected by the FTA.

The Committee recommends that this work be undertaken at once, with the results made public on an on-going, regular basis, so that it may be subjected to independent analysis.

The Government should prepare and release to the public an annual report that would draw together the data and analysis of all government departments monitoring economic changes related to the FTA.

The Informetrica study also suggested that "some information about future monitoring plans" should be included in the Government's first assessment. Such information was not provided. In their appearance before this Committee, which occurred after that assessment was released, the authors of the study indicated that little of the analysis that could or should be undertaken can be done in the absence of data that only the Government is capable of providing. If much more time passes without that data being collected, an analysis may never be possible.

The Committee recommends that the Government indicate, in detail, its monitoring plans, and that the required data collection be initiated as soon as possible.

In general, astonishingly little is known in detail about how industrial economies respond and adjust to major structural pressures (See Section 2.4.2). Only with a much more developed understanding of the micro-economic adjustment process can any government hope to make wise policy choices in an age of deep structural pressures. The monitoring of the implementation of the FTA through additional questions attached to other Statistics Canada work, or to GST reports, which could generate data on the full cohort of Canadian business, affords a unique opportunity for the collection of almost total census information -- information which could be used by both government and business to assess and develop responses to the forces of globalization. This opportunity should not be missed.

The Government should design and undertake data collection on the adjustment process as it proceeds under the FTA with a view to providing on-going data useful to government and businesses as they prepare action plans to meet a continually changing global economy.

2. Legalism and Cooperation

The Staff Report to the Committee makes frequent reference to the differing attitudes which seem to inform FTA implementation on opposite sides of the border (See Section 2.2.0). In some respects, rather than gaining Canada exemption from harassment, the FTA seems to have licensed even more "aggressive" harassment of Canadian trade practices by the United States. Whether the FTA is to blame or not, it is apparent that Canada

continues to be subjected to harassment from U.S. competitors and the various U.S. government agencies which serve them. In part, this reflects a U.S. approach which was manifest for some years before the FTA came into force. It also appears to represent a determination by various interests in the United States to extract every benefit the FTA may offer. The Committee recognizes that existing national legislation was grandfathered by the FTA and that consequently an argument can be made that most of the harassing actions are proper applications of U.S. law (See Sections 2.5.2 and 2.5.3).

While it was not expected that trade disputes between Canada and the United States would be ended by the Agreement, it was hoped that the U.S. Administration would attempt within the latitude permitted by U.S. law to limit harassing actions. This does not appear to be happening. The Committee notes that, with respect to the inspection of Canadian meat exports, only steady and public pressure applied by the Minister of Agriculture, including an explicit threat of retaliatory action, finally elicited a cessation of U.S. border harassment (See Sections 2.2.3.1, 6.0 and 6.4).

The Government should undertake formal consultations with the United States under the provisions of the FTA to limit harassing actions by U.S. individuals, corporations, and government agencies to the full extent possible. If such an agreement cannot be reached, the Canadian government should make available to Canadians subjected to harassment similar government resources as are put at the disposal of U.S. companies. In particular, the Canadian International Trade Tribunal should be given powers and resources similar to those of the United States Trade Representative with respect to undertaking

investigations of subsidy or other trade-distorting practices identified by Canadian complainants.

If no changes in U.S. practice are forthcoming, the Government should consider supporting countervailing actions against already identified U.S. subsidy practices and instituting equivalent border measures for goods entering Canada from the United States.

While the Committee recognizes the dangers that "tit-for-tat" bargaining and retaliation may pose to the smaller trading partner, it recommends that, particularly with respect to agricultural issues, the Canadian government respond to U.S. border harassment and the subsidization of exports to third-country markets with the full use of FTA dispute settlement mechanisms and consultations; and, if necessary, retaliatory measures.

3. Subsidy Negotiations

The Government has made progress in setting out the process and in providing some resources for the subsidy negotiations with the United States. However, as the *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* and recent U.S. actions make clear, the United States will be taking an aggressive position with respect to the use of subsidies to industry. Canada can expect very difficult negotiations over the next four to six years now available under the FTA. The whole issue of harmonization (See Section 5.0) and of defining what is and is not a subsidy, what government practices are and are not to be allowed, turns on

the capacity of the Canadian negotiators to reveal U.S. practices and to justify vital Canadian programmes and practices (See Section 2.3.2).

The Government should undertake extensive consultations, in public whenever possible, with the governments in the provinces with respect to regional strategies and other provincial, industrial, or social development programmes that might be the subject of negotiation with the United States.

The Committee fears that the amount and quality of information on U.S. subsidy practices available to Canadian negotiators is not adequate. In particular, little seems to be known in detail about the plethora of state and local assistance given to U.S. business, nor of the impact of defence spending and entitlement programmes.

The Government should bolster the resources available for the study of subsidy practices in the United States.

Part of the disputation surrounding the FTA negotiations was public uncertainty with respect to negotiating mandates and the issues under discussion. Since the subsidy negotiations will raise questions concerning the proper limits of government action, in particular about how far the government should enter the marketplace, a more public

consultation process should be adopted than that used prior to and during the free trade negotiations.

Public debate of possible negotiating mandates should be encouraged, in Parliament and/or through public hearings, as well as with industry advisory bodies and provincial governments prior to the start of the formal negotiations with the United States.

4. General Trade Policy

Undertaking the work enumerated above, together with the continued analysis of the structure of Canadian economy which that implies, will equip the Canadian government to deal not only with the United States and FTA issues, but with Canada's trading and industrial policy more generally. It will provide the information necessary to make judgements about what the government can do to encourage adjustment and restructuring so that Canada and Canadians will be equipped to meet the challenges that the next years will bring (See Section 7.0).

Other Concerns:

Two other issues are of concern to the Committee. These are:

- (i) a continuing tendency of the government to rely on inter-governmental negotiation to resolve disputes rather than to use the new dispute settlement mechanisms; and
- (ii) the resistance to expanding adjustment programmes and the provision of new resources to education and research and development.

1. **Dispute Settlement**

Particularly with respect to Chapter 18 disputes, the staff report notes a tendency for disputes to be taken up by the Commission, where they experience delays and do not emerge as references to panels (See Section 2.2.3 and 6.1). Since the Commission comprises only the two trade ministers, this really constitutes little improvement over the situation that prevailed previously, other than perhaps an increase in political will which may arise from having a formal process. However, there is no formal agenda for Commission meetings; items are discussed if the ministers raise them; and no timetable is applied to any dispute unless the ministers agree to refer the matter to a panel. This practice, if continued, will rob the dispute settlement mechanisms of their chief merit, that is, the capacity of experts to tackle an issue on an individual basis in isolation from the larger political agenda of bilateral relations (See Section 6.4).

The Committee recommends that the Commission send to panel resolution any matter that has been before it for twelve months without resolution, and that any new disputes be referred to panels if resolution at the Commission level is not reached within the thirty-day period set forth by the FTA.

In the alternative, the Committee recommends that the Commission make regular public reports on the status of each dispute before it, the work plan the commission has adopted to resolve the dispute, and the reason(s) that each has not been sent to panel resolution.

As well, no resources or staff exist to support the Chapter 18 panels or the Commission itself outside of regular External Affairs personnel (See Section 2.3.5).

The Committee recommends that the question of an independent agency or bilateral institution to support the Commission in general, and Chapter 18 panels in particular, be re-examined.

2. Adjustment Assistance

With respect to adjustment assistance, the Government so far has resisted committing any major new resources either to labour retraining and mobility or to R&D stimulation as recommended by the Advisory Council on Adjustment (See Sections 4.1.1 and 4.1.2). Recognizing that the Government has decided not to try to differentiate between those

companies and individuals that are dislocated by the FTA and those experiencing dislocations as a result of other economic forces, the Committee believes current programmes are inadequate and that new resources are required. Diversion of resources from one programme to another, as the Unemployment Insurance changes currently before Parliament provide, do not meet these needs (See Sections 4.1.1 and 5.3.2.2). As well, the low levels of R&D spending by government and business in Canada remains a major problem -- one to which no new answers or initiatives have been directed (See Section 4.1.3).

The Committee urges the Government to provide a detailed response to the recommendations of the Advisory Council on Adjustment, indicating how it intends to alleviate each of the difficulties identified by the Council.

Many commentators have suggested that given the ten-year phase-in of the tariff eliminations, economic adjustment and industrial restructuring will be slow and gradual, and entail only low costs. However, 15 per cent of tariff items were removed immediately (that is, on January 1, 1989), 35 per cent more are to be removed over five years, and the final 50 per cent over ten years; two of those five and ten stages, respectively, are already in place (See Section 2.2.1). This suggests that in many sectors any adjustment and restructuring that will be required to maintain or become competitive must be undertaken very soon.

As well, two other factors suggest that adjustment costs will be borne early:

- (i) effective tariff protection for many tariff line items may be eliminated well before the full value of the tariff is removed; and
- (ii) elimination is definite. While tariff reductions may be accelerated, they are not to be renegotiated or slowed.

This means that adjustment costs and restructuring are inevitable, and many, if not most, companies are proceeding now to restructure (See Section 3.2). At the very time that adjustment and restructuring are required, other factors have imposed handicaps. Specifically:

- (i) high interest rates in Canada which make financing costly; and
- (ii) exchange rate appreciation has offset any price advantage for Canadian exports into the United States that U.S. tariff reductions may have provided, while at the same time Canadian tariff reductions have opened Canadian markets to U.S. competitors (See Section 5.2.2).

While the Committee recognizes that interest and exchange rate policy must serve many objectives, it cannot help observing that the current structure of interest and exchange rates

in Canada is precisely the opposite of what would be recommended if adjustment to the FTA were the only consideration.

The Committee recommends that the Government give urgent consideration to expanding the scope of existing employment adjustment programmes for individuals, and to increasing the total of the resources available for them, at least to the extent necessary to meet the recommendations of the Advisory Council on Adjustment.

**MONITORING
THE IMPLEMENTATION OF
THE CANADA-UNITED STATES
FREE TRADE AGREEMENT**

February 1990

A Staff Report to the Senate Standing Committee on Foreign Affairs

**MONITORING
THE IMPLEMENTATION OF
THE CANADA-UNITED STATES
FREE TRADE AGREEMENT**

A Staff Report to the Senate Standing Committee on Foreign Affairs

February 1990

Table of Contents

1.0	INTRODUCTION	1
2.0	IMPLEMENTATION: TECHNICAL AND LEGAL DEVELOPMENTS	3
2.1	Implementing Legislation and Regulation	3
2.2	Border Measures	4
2.2.1	Tariffs	4
2.2.1.1	Tariff Rates	4
2.2.1.2	Tariff Classification	6
2.2.1.3	Rules of Origin	6
2.2.1.4	Public Travel	6
2.2.2	Temporary Right-of-entry	7
2.2.3	Dispute Settlement	8
2.2.3.1	Current Disputes	10
2.2.3.2	Panel Rosters	13
2.2.3.3	Rules of Procedure	13
2.3	The Canada-United States Trade Commission	14
2.3.1	Automotive Panel	15
2.3.2	Subsidies and Trade Remedy Working Groups	16
2.3.3	Accelerated Tariff Reduction	20
2.3.4	Agricultural Working Groups	21
2.3.5	Commission Secretariat	23
2.4	Monitoring Implementation	25
2.4.1	Organization of the Department of External Affairs	25
2.4.2	Other Government Departments	26
2.4.3	Consultation and Advice	28
2.4.3.1	Formation of Independent International Panel	28
2.4.3.2	ITAC and SAGITs	29
2.4.3.3	Informetrica Study	30
2.4.4	Provincial Governments	32
2.4.4.1	Provincial Barriers to Trade	32
2.4.5	Non-governmental Organizations	33

2.5	The United States	35
2.5.1	Legislation and Regulation	35
2.5.2	The Omnibus Trade Bill	36
2.5.2.1	Section 301	36
2.5.2.2	Super 301	37
2.5.2.3	Canada and Super 301	38
2.5.3	Section 409 (b)	39
3.0	RESTRUCTURING: THE SHIFT TO A GLOBAL ECONOMY	41
3.1	Measuring Job Losses and Gains	42
3.1.1	Losses	42
3.1.2	Gains	43
3.2	Changes in the Structure of Employment and Production	45
3.2.1	Globalization of Production	45
3.2.1.1	The World Automobile Industry	45
3.2.1.2	The Pharmaceutical Industry	46
3.2.1.3	Textiles	46
3.2.1.4	Going Global	46
3.2.2	Restructuring	47
3.2.2.1	Mergers and Acquisitions	47
3.2.2.2	Consolidations	49
3.2.2.3	Subsidiary Buybacks	50
3.2.2.4	Relocations	52
3.2.2.5	New Investment Decisions	54
3.2.3	Service Economy	56
3.3	National Control	57
3.4	Export Promotion Zones	59
3.4.1	Mexican Maquiladora	59
3.4.2	Canadian Maquiladora Operations	60
3.4.3	Rules of Origin	61
4.0	RESPONSE & INITIATIVE	63
4.1	Canadian Government	63
4.1.1	Employment Adjustment Programmes	63
4.1.2	Training and Education	66
4.1.3	Research and Development	68
4.1.4	Trade Promotion	70
4.1.5	Trade Intelligence	71
4.1.6	Government Procurement	71
4.1.7	Other Government Measures	71
4.2	Response & Initiative Elsewhere	73
4.2.1	Provincial Government Initiatives	73

4.2.2	Local and Municipal Government	74
4.2.3	Corporate Initiatives	74
4.2.4	Lobby and Research Groups	74
4.2.5	Co-operative Adjustment	76
5.0	POLICY HARMONIZATION	79
5.1	Harmonization & Sovereignty	79
5.2	Economic Policy	82
5.2.1	Financial Services	82
5.2.2	Exchange Rate Management	83
	5.2.2.1 The Exchange System	83
	5.2.2.2 The Canadian Exchange Rate	84
	5.2.2.3 International Competitive Effects	85
5.3	Social Policy	86
5.3.1	Euro-Charter	86
5.3.2	Social Programmes under the Canada-U.S FTA	87
	5.3.2.1 Medicare	88
	5.3.2.2 Unemployment Insurance Reform	88
5.4	Drug Testing	89
5.5	Industrial Policy	90
5.6	Subsidy Negotiations	92
5.7	Taxation Policy	93
5.8	Energy	94
6.0	DISPUTE RESOLUTION: NEW MECHANISMS FOR OLD PROBLEMS	95
6.1	Chapter 18 Disputes	96
6.1.1	West Coast Fish Landing Regulations	96
6.1.2	U.S. Lobster Sizing Requirements	98
6.1.3	Plywood Panel Standards	99
6.2	Chapter 19 Disputes	101
6.2.1	Red Raspberries	101
6.2.2	Pork Production Subsidies	102
6.3	Emerging Problems	104
6.3.1	Regional Development	104
6.3.2	GATT Ice Cream and Yogurt Decision	105
6.3.3	Ontario Provincial Truck Regulations	105
6.4	Judicialization	106

7.0	OTHER TRADE RELATED DEVELOPMENTS	107
7.1	Europe 1992	107
7.2	The Multilateral Trade Negotiations	110
7.2.1	Progress of the Uruguay Round	110
7.2.2	Canada at the MTN	111
7.3	Asia Pacific	112
ANNEX I	115
ANNEX II	117

**MONITORING
THE IMPLEMENTATION OF
THE CANADA-UNITED STATES
FREE TRADE AGREEMENT**

A Staff Report to the Senate Standing Committee on Foreign Affairs

February 1990

1.0 INTRODUCTION

Following the passage of the legislation implementing the Free Trade Agreement between Canada and the United States, the Senate gave its Standing Committee on Foreign Affairs a reference to monitor developments under the Agreement as it was implemented by the two governments and to examine other trade-related developments. To this end the Senate Committee has undertaken a series of hearings on aspects of the Agreement itself and upon related matters and has directed its staff to prepare, and update regularly, a survey of developments.

This report on developments relating to the Free Trade Agreement and the periodic updates of the report will attempt to track requirements for actions to which the two governments are committed by the FTA, such as further examination and negotiation of various issues, legislative and/or regulatory change, and institutional developments, particularly those relating to dispute resolution. The reports will seek, as well, to monitor evidence, in its own right or adduced by others, of the costs and benefits to Canada of the FTA. On the basis of this evidence, the reports may suggest areas or issues that warrant further in-depth examination or continued monitoring.

The report seeks to be as concise as possible -- providing reasonably up-to-date information on the status of the wide array of events and avenues of enquiry that flow from or are related to the process of implementation of the Agreement. It is intended more as a guidebook to developments than as a comprehensive assessment, even where it highlights issues or draws attention to early evidence of benefits and costs.

The report is organized into seven sections including this introductory note. Chapter Two provides a review of the legal and technical implementation of the FTA. Chapter Three reviews some evidence of specific instances of industrial or institutional restructuring that may be either directly or indirectly attributable to the FTA. Chapter Four takes note of two kinds of response to the Agreement and the effects of "globalization" more generally: the response of governments to restructuring pressures, and the response of other groups of actors either in support or in opposition. Under the title of Policy Harmonization,

Chapter Five reports on an array of non-tariff issues incorporated in, or raised by, the FTA, many of which were particularly contentious in the debates leading up to the Agreement's passage. Chapter Six examines the use so far of the dispute resolution mechanisms in Chapters 18 and 19 of the Agreement. Finally, Chapter Seven provides some background information on trade-related developments in Europe, at the GATT, and in the Asia Pacific region, on which the Committee has taken some testimony.

Chapter Seven serves to remind readers that the Free Trade Agreement is but one development among many -- both in the sense of the formal reworking of trade arrangements and in the sense of the restructuring forces embraced in the term "globalization" -- which are affecting Canadian economic arrangements. As many analysts, whether supporters or critics of the Agreement, have noted, the task of discerning the FTAs particular effects in this sea of influences is not simple, especially so early in the game..

IMPLEMENTATION: TECHNICAL AND LEGAL DEVELOPMENTS

2.1 IMPLEMENTING LEGISLATION AND REGULATION

The Free Trade Agreement came into force, as scheduled, on January 1, 1989¹.

Regulations to implement the Act were published in a special issue of the *Canada Gazette Part II* on January 6 and in a regular issue on January 14, 1989.

Further regulatory changes were introduced at later dates: rules for automotive safety and used car sales were published for comment on January 28, and for cable retransmissions on March 4, 1989.

The United States also passed implementing legislation and introduced the required regulatory changes to bring the FTA into effect².

The implementing legislation and regulations in each country also introduced some definitions and practices that have caught the attention of the other as perhaps not fully in line with the other country's view of the intent, perhaps not even the letter, of the text of the FTA. For example:

- Canada's regulations on cable retransmission rights, as printed in the *Canada Gazette* on March 4, 1989, are still not fully acceptable to the United States since compulsory licensing is allowed.
- The United States included a clause³ that leaves in place the old *Tariff System of the United States* (TSUS) tariff classification system in the determination of quota levels, particularly for wool products, rather than utilizing the *Customs Cooperation Council Nomenclature* (CCCN), commonly known as the *Harmonized System*, which is mentioned in the FTA, and which was adopted for trade purposes in the United States concurrent to the adoption of the FTA⁴.

C-2, *An Act to Implement the Free Trade Agreement between Canada and the United States of America*, cited as the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act*, passed the House of Commons on December 23, with Royal Assent given on December 30, 1988, following passage in the Senate.

² H.R. 5090 *A Bill to Implement the United States-Canada Free-Trade Agreement*, cited as *United States-Canada Free-Trade Agreement Implementation Act of 1988*, passed the House of Representatives on August 9, the Senate on September 19, and signed into law by the President on September 28, 1988, to come into effect with the coming into force of the Agreement.

³ H.R. 5090 Sec. 104 (b)

⁴ These issues are discussed below in Section 2.2.3 and 6.0.

2.2 BORDER MEASURES

2.2.0 Some Introductory Comments

One of the principal goals set forth by the Canadian government during the negotiation of the FTA was to secure and improve access to the U.S. market for Canadian goods and services and to reduce protectionist harassment. Several stand-still clauses were provided in the Agreement to afford a breathing space from trade actions. Dispute settlement mechanisms were created to deal with differences or trade actions that did arise. Nonetheless, there appears to be early evidence that a "letter of the law" approach rather than a "spirit of cooperation" continues to inform the actions of U.S. competitors and U.S. agencies with a mandate to manage the new regime. For example:

- New rules opening trade in meat and meat products were intended to ensure free access. There have been reports from Canadian exporters, however, of increased inspection and spot checks of meat that are alleged to be harassment.⁵
- The presence of U.S. National Guard troops at border stations through the summer, though explained by the U.S. Administration as part of its attack on drugs, was symbolic of the increased scrutiny faced by Canadian travellers and the enforcement of rules in a manner that seemed inconsistent with the spirit of the FTA, a spirit which would give the benefit of the doubt to travellers and traders.

Further examples of this general tendency are noted throughout the report.

2.2.1 Tariffs and Tariff Classification:

2.2.1.1 Tariff Rates:

One of the most traditional objectives of trade negotiations under the GATT has been the reduction or elimination of tariffs. The first seven rounds of multilateral talks have been quite successful in this task, and prior to the coming into force of the FTA, over 75 per cent of Canada-U.S. trade crossed the border tariff free.

In order to effect the gains from tariff removal, and to bring the FTA into conformity with GATT obligations, which require that substantially all barriers to trade be removed in bilateral free trade agreements, Article 4 of the FTA provides for the removal of all remaining tariffs between Canada and the United States.

All goods of domestic origin will move tariff free between Canada and the United States following the full implementation of the tariff reductions set out by the FTA. With only a few exceptions, this removal was divided into three sections:

⁵ This matter is before the Commission for consultation.

- those goods which would immediately move tariff free on the coming into force of the FTA on January 1, 1989;
- five equal instalments of reduction over five years beginning January 1, 1989; and
- ten equal instalments over ten years.

The United States further agreed to phase out, over five years, its Customs User Fee on Canadian goods. In addition, both countries have agreed to a five-year phase out of duty drawbacks (except in the case of citrus fruits and a specified volume of fabric used for exported clothing that is not itself subject to duty free treatment) and a ten-year phase out of duty remission schemes. As well, in the case of some fresh fruits and vegetables Canada has retained the right to institute "seasonal" tariffs for a twenty-year period. The few other remaining exceptions reflect existing bilateral or unilateral reductions already scheduled or in place. Provision was also made in the FTA for the negotiation of an acceleration of tariff reduction schedules if requested by either side⁶.

To the degree that Canada is largely a "price-taker" in the commodities it trades -- since it produces and consumes too small a quantity of most products to have a large effect on world prices -- the elimination of the remaining tariffs on U.S.-Canada trade should benefit both Canadian consumers and Canadian producers who export. The benefit flows from the fact that the tariff is akin to a "tax" paid by Canadian consumers on imports and by Canadian exporters on exports.

However, given the five- to ten-year schedules for reduction of the tariffs on many items, it is too early to discern measurable consumer or economic efficiency gains. Against these ultimate gains must be weighed the more immediate dislocations of the inevitable restructuring of Canadian economic activities which these tariff changes inspire.

A significant part of the current public debate over the benefits of free trade also flows from the inability to identify specific consumer savings. For example, the \$450-\$800 annual consumer gain per family that was projected to arise from reduced prices on imported goods once tariffs were finally removed, especially when spread over ten years and a wide array of goods, is so small as to be virtually invisible in the short-term, if indeed any part of the saving is passed on to consumers. At the same time, while adjustment and efficient production are thought to lead to a general welfare gain and an overall increase in employment over time, many individual companies and people will experience immediate dislocation as those forces work their way through the economy.⁷

Not inconsequential either is the loss of Canadian customs revenue which must somehow be replaced by the federal government.

⁶ This is discussed below in Section 2.3.3. - Tariff Acceleration.

⁷ These matters are more fully discussed in Sections 3.1 and 4.1.1 below.

2.2.1.2 Tariff Classification:

Given the complexity and the scope of the FTA, surprisingly few difficulties relating to tariff changes have arisen in the first year of implementation.

Some initial complaints about increased rather than decreased tariffs resulted largely from the U.S. move to the *Harmonized System* of tariff classification shortly after the coming into force of the FTA. This type of difficulty also occurred when other countries introduced the *Harmonized System*, and normally have been resolved through consultations at the GATT or through technical groups at the *Customs Cooperation Council* (CCC). Countries other than Canada have also expressed concern over some tariff classifications arising from the U.S. interpretation of the new system.

2.2.1.3 Rules of Origin:

In order to move tariff free between Canada and the United States, goods must be classified as being of domestic origin. A new *Certificate of Origin* acceptable to both governments was designed and is now in use. Seminars have been conducted by Customs officials to explain the proper use of these forms.

There have been some reports, most often on an anecdotal basis, of difficulties relating to inspections to verify marks of origin. These have included reports that some trainload lots of lumber products have been delayed or refused entry to the United States because it could not be determined that each individual piece bore the correct markings, enforcing what one senior External Affairs official called "an obscure regulation". Similar difficulties have been experienced by some of those shipping steel construction material⁸.

The question of goods of third country origin, particularly the so-called "maquiladora" goods from Mexico, and their incorporation into domestic goods, and rules over material transformation, are discussed below in Section 3.4 Export Promotion Zones.

2.2.1.4 Public Travel:

Initial confusion by the general public about the effect of FTA tariff reduction on dutiable goods seems to have abated. At the outset, many people thought that free trade meant no more duties on imported goods. In point of fact, while tariffs are in the process of reduction, many duties remain and the federal manufacturers sales tax and excise taxes are still payable on entry⁹.

Border officials have been helpful in explaining these changes to the travelling public, and in helping them organize their claims to maximize allowable duty free entry of goods.

⁸ This may be a further example of a U.S. legalistic zeal inconsistent with the spirit of the Free Trade Agreement.

⁹ It is important to note that federal customs officers are not empowered to collect provincial sales taxes on goods imported by the travelling public. Purchasers of out-of-province goods are on their own recognizance to report their purchases and remit taxes, whether they have visited another province or another country.

In a number of border areas, there recently has been increased concern over the number of shopping trips taken by Canadians to the United States. This has been of particular note in Thunder Bay and Sault Ste. Marie, Ontario, as travel between those cities and their U.S. neighbours is up significantly. Overall, day trips by Canadians to the United States are up 21 per cent over 1988. Total border crossings at the Thousand Islands are reported to be up 17 per cent in the first half of 1989 and the Watertown and Buffalo regions of New York report greatly increased numbers of Canadian shoppers. There have been similar reports from both the East and West coasts. It is believed that this trend to cross-border shopping, coupled with what can only be typified as increased smuggling¹⁰, has had a negative impact on the sale of retail consumer goods and gasoline in Canada. While there is less evidence of increased concern over this matter in Vancouver and Windsor, where cross-border shopping trips have been common practice for many years, there has been an increase in border transits and customs declarations at adjacent border crossings.

The total number of border crossings by Canadians has increased an average of 31 per cent at the 27 major crossing points between Canada and the United States. As well, customs declarations are up, often at a rate ten times or more greater than the increase in the number of crossings. For instance, at Windsor, crossings are up only 4 per cent, but customs declarations are up 126 per cent and, at the Thousand Islands Bridge, crossings are up 17 per cent and declarations are up 56 per cent. As well, the increased volume of travellers, coupled with low or non-existent tariffs on many goods, has led to more motorists being "waved through" without a full customs declaration, particularly in the case of those making grocery purchases, at Sault Ste. Marie, Windsor, and the Niagara region.

Kubas Associates of Toronto estimates that \$2 billion will be spent by Canadians on consumer purchases in the United States this year, more than 1 per cent of total Canadian retail spending.

While some of this increase can be attributed to the increased value of the Canadian dollar, which has accentuated cross-border price differentials, a significant increase in border crossings also occurred in 1989, when the dollar has been more stable. There has also been a large increase in the number of Canadians stopping at Customs before leaving Canada to check on tariff levels for various goods and some U.S. stores have begun to post Canadian Customs rates. At least one study has pin-pointed the presence of the FTA as having heightened the awareness of some of the attractions of cross-border shopping, even if it can not be said to have as yet altered rules, regulations, or duties in a significant way.

2.2.2 Temporary Right-of-entry:

Border officials on both sides report the new rules to be working smoothly.

¹⁰ The Thousand Islands customs office reports a 47 per cent increase in the number of Canadians caught with undeclared or undervalued goods; presumably, many more escape capture. "Festive free-trading" *Kingston Whig-Standard* December 9, 1989.

Immigration officers were briefed on the new exemptions for temporary entry and initial confusion over the interpretation of regulations is under review.

Following the consultations required under Article 1503 of the FTA, at its second meeting the Commission accepted a number of proposed changes to the provisions of Chapter 15 and amendments to the list of eligible professions in Annex 1502.1. Following a sixty-day notice period for public comment and a review by officials of any response received, the approved changes will be implemented. The proposals were published in the *Canada Gazette* on December 30, 1989, but have not yet been given notice in the *Federal Register*.

The changes to the *Temporary Rights of Entry* provisions include: the clarification of a number of definitions, including minimum standards for each included professional group; easing entry requirements for regularly scheduled bus operators; and some new additions sought by professional groups on both sides. At their own request, journalists have been deleted from the list of professions eligible for temporary entry under the new FTA rule, but they can continue to work in both countries under the provisions previously in place.

- There is some evidence that companies are taking advantage of these provisions, particularly among service companies and high-technology firms recruiting sales support and research staff from both sides of the border.
- There is perhaps less cross-border activity in the construction management and architectural fields than had been anticipated. While there is little evidence that larger and fully integrated U.S. firms are as yet working in Canada, it is still very early in the process of integrating the North American market in these fields.

Cross-border movement of professional and service personnel is likely to increase as more companies become aware of what is possible. For example, in a speech given in Toronto on December 8, 1989, New York State Governor Mario Cuomo praised the temporary entry provisions as being of great benefit to the United States. He said that the United States will have a shortfall of up to 700,000 engineers and other "high tech" specialists as it moves to compete with Europe after 1992 and with Japan; Cuomo therefore welcomed the open borders for highly trained Canadian professionals. In questions following the speech, one person indicated that such a "brain drain" might be detrimental to Canada. The response was, "I leave it to the Canadians to secure their own interests"¹¹. Of course, right-of-entry works both ways, and Canadian companies seeking highly-skilled personnel for research and development can also draw on a larger pool of talent.

2.2.3 Dispute Settlement:

Even though a maximum 30-day consultation period is provided for in the FTA, it is noteworthy that many of the most contentious disputes referred for consultation, some

¹¹ "Free trade also killing U.S. jobs, Cuomo says" *Toronto Star* December 9, 1989.

from as early as January 2, 1989, remain under consultation at the level of the Canada - United States Trade Commission¹².

While the FTA does not require that the Commission refer matters to panels if a mutually agreed course of action for resolution or further study is arrived at by the Commission, it was expected that these political level consultations would be replaced by panel determinations under the new Dispute Settlement Mechanisms (DSM) if agreement was not to be reached within the time frame set for the Commission by the FTA.

- For instance, the earliest dispute sent to the Commission, over plywood standards in Canada and the United States¹³, has been at issue for years and appears to be moving no faster towards resolution since its referral. The Commission has simply recognized the already on-going consultations and expert examination as a part of its work and awaits their completion. In fact, at its November meeting, the Commission sent a letter to the Binational Committee on Plywood Standards "urging the submission of recommendations on common standards" no later than February 28, 1989.

This early tendency for disputes to remain at the level of the Canada-United States Trade Commission raises the following issue:

- Canadian groups, such as the softwood lumber industry, have alleged in the past that when the government undertook the management of disputes on their behalf arising from United States trade actions, consultations and political manoeuvring at Cabinet level or at the officials level at External Affairs both reduced the chances of getting a fair deal through the maximal utilization of the U.S. court system, and permitted other bilateral issues external to the matter at hand to intrude to the detriment of a full prosecution of their case.

It was the hope of these groups that panel references would bring single-minded attention to the dispute at hand. It is not clear that all that much has changed when disputes remain at the level of the Commission.

Eliminating the delays and opportunities for intrusion of extraneous issues has been a goal of many reformers of international trade dispute settlement mechanisms.

However, even in the case of an early panel reference, if there is a lack of political will in accepting panel decisions issues may remain unresolved¹⁴. Nor does the notion of making panel decisions binding necessarily solve the dilemma, since if all panels were binding, it is thought that far fewer matters would be referred there. However, allowing access to panel procedures from non-government actors, such as the injured parties to a

¹² See Section 2.3 below.

¹³ Discussed in Section 6.1.3 below.

¹⁴ See Section 6.1.1 -- West Coast Fish Landing Regulations.

dispute, coupled with the binding of bilateral panel findings, might lead to greater utilization and adoption of results.¹⁵

2.2.3.1 Current Disputes:

A number of irritants left over from the pre-FTA era remain as points of contention between the two countries. These are either now proceeding through Chapter 18 or Chapter 19 dispute resolution¹⁶, or are the subject of ministerial and official level consultations.

- Canada got off to an early start, first requesting consultations on January 2, 1989, on disputes over the failure of the United States to implement the agreed reductions of tariffs on plywood and over U.S. wool product reclassification under the Harmonized System. These two matters remain at the Commission level, under consultation, and have not yet been sent for panel review.
- The United States, perhaps because of the transition to a new Administration at the New Year, did not initiate any proceedings until May 24, 1989, when, on his first working visit to Canada, U.S. Commerce Secretary Richard Mosbacher announced a request for a panel on Canadian fish landing regulations. This is discussed below.

A number of additional disputes subsequently submitted for consultation may be sent to panel review, should the Commission decide that it cannot resolve the issues itself. These include alcoholic beverage and beer pricing practices in Ontario¹⁷, the long-standing difference of opinion over plywood standards, cable retransmission rights, meat inspections, and rules of origin and marking requirements for manufactured goods.

A number of other matters have been raised and sent to panel adjudication. Each side has now initiated one action under Chapter 18:

¹⁵ This matter is further discussed below in Section 6.4 -- Judicialization.

¹⁶ Chapter 18 provides the general institutional and dispute settlement mechanisms. Chapter 19 sets up a special bi-national court for reviewing anti-dumping and countervailing duty matters as an interim arrangement until new substantive provisions in these areas are negotiated. Chapter 17, which deals with disputes over financial arrangements, is similar to Chapter 18, but officials and panellists will be selected by the respective Finance Departments.

¹⁷ While the brewing industry is "exempted" from FTA rules, "new practices" introduced in the summer of 1989 by the Ontario government liquor board may have opened this matter for FTA investigation. As well, provincial wine stocking and pricing practices continue to be of concern to the United States.

- The United States brought a complaint against Canada's landing requirements for salmon and herring on the West Coast¹⁸. A panel investigation and report were completed on an accelerated schedule. Its findings are still under review at the Commission.
- Canada officially launched a complaint over new U.S. import restrictions on live lobsters on December 12, 1989, the same day they were signed into law by President Bush. Although an accelerated timetable has also been requested for this panel, at the time of writing, the Commission has not acted on this request. This matter was discussed at the Commission level on November 30, 1989, and had been the subject of continuing consultations at the officials level for some time.

There have been requests for twelve Chapter 19 panels to review countervail and anti-dumping actions:

- 11 have been initiated in Canada seeking review of U.S. actions over a variety of matters including red raspberries, self-propelled paving machine parts, Canadian salt cod, pork, and steel rails.
- Only one action -- against a Canadian Import Tribunal decision on induction motors -- has been brought against Canadian decisions to date¹⁹.

The first case referred to a Chapter 19 panel, a review of the final results of the U.S. Department of Commerce International Trade Administration's (ITA) administrative review of the U.S. anti-dumping order against red raspberries from Canada, reported on December 15, 1989. This panel made two findings: it affirmed the ITA finding on the similarity of like-products and its use of constructed values; it found, however, that a simple statement by the ITA that the inadequacy of home country sales were relevant for determining home country value, without providing a definition of adequacy, was an insufficient basis for ruling. The Panel remanded the decision for thirty days to allow the ITA to provide the evidence on which it had based its decision before making a final ruling on the matter²⁰.

¹⁸ See 6.1.1 West Coast Fish Landing Regulations.

¹⁹ The number of disputes reported here includes each dispute referred to the Binational Secretariat for examination and/or resolution. However, the number is often cited as smaller by some commentators since some of the disputes are related to the same matter. Action can and has been brought at each of a number of stages of a countervail or anti-dumping action, such as preliminary and final determinations and initial findings of injury at the U.S. Commerce Department and the ITC, so that a single action, such as that over subsidization of pork production in Canada, can be before two panels at once. This matter is discussed further in Sections 6.0 and 6.3 below.

²⁰ *In the Matter of Red Raspberries from Canada: Clearbrook Packers et al v. United States Department of Commerce International Trade Administration* Article 1904 Binational Panel USA-89-1904-01 December 15, 1989. This deadline was later extended and the matter remains unresolved. See 6.2.1 - Red Raspberries below.

The full list of matters before the Binational Secretariat is presented in Annex I.

Two issues, which have been the subject of recent GATT rulings -- Canadian market management methods for ice cream and yogurt and the decision on the U.S. Superfund tariff on oil imports and customs users fees -- may have a wider impact on the future use of FTA mechanisms:

- The Ice Cream and Yogurt decision demonstrates that some of the areas that the FTA left untouched can and will be subjected to continued scrutiny by the United States through multilateral channels.
- With respect to the Superfund Tariff, the United States finally has begun the process of equalizing the tariff rate, in conformity with a 1987 GATT panel finding that the U.S. tariff nullified and impaired benefits to other GATT members. Canada and other countries had reached the stage of the GATT dispute settlement process of requesting the initiation of retaliatory action, although the U.S. response probably means that the matter will not be put to a vote of the Contracting Parties²¹. Canada has separately negotiated an agreement for the phase-out of the customs users fees.

U.S. action on the Superfund Tariff may indicate that the U.S. is becoming more responsive to GATT actions, or at the very least, that the GATT may be prepared to take action against recalcitrant members, and that the bilateral mechanisms established under the FTA can provide a coincident and/or alternate avenue for the resolution of disputes with the United States.

Further evidence of this is provided by the pork subsidy dispute²². Canada has requested review under both the new FTA mechanisms and the existing GATT rules. While the final determination of subsidy made by the Commerce Department has been referred to one Chapter 19 panel, due to report by early July, 1990, and the U.S. ITC finding of a threat of injury referred to another, which is due to report at the end of August, 1990, Canada has, in addition, requested the formation of a GATT panel to review whether the U.S.

²¹ Canada had prepared a list of seventy items from which it intended to select items for a retaliatory tariff if the U.S. did not expedite the removal of this particular tariff. If the matter had been put to a vote and the GATT had authorized retaliation, it would only have been the second time it had done so, the only other occurrence being in 1953 (*GATT Basic Instruments and Selected Documents*, 1S 32). However, the U.S. Congress passed legislation which removed the discriminatory aspects of the oil-tax on November 22, 1989. While legislation has not yet been passed to eliminate the customs-user fee of 0.17%, also ruled improper by the GATT, Canada is not likely to continue its action on this matter since the fee is scheduled to be phased out under the terms of the FTA.

²² See Section 6.2.2 below.

assumption that Canadian pork processors benefit automatically from assistance to swine farmers is contrary to GATT procedures.

2.2.3.2 Panel Rosters:

Rosters have been selected and the names published from which each dispute panel will draw its members when established by a referral from the Commission.

In the case of Chapter 19 disputes, for the most part the roster consists of lawyers. For Chapter 18 panels, trade experts and those more familiar with international trade negotiations and the larger Canada-U.S. trade agenda predominate. As well, Chapter 18 panels can, by mutual agreement, draw on outsiders with expertise in the matters before them²³.

The panel rosters and the methods of selection are currently under review by the Commission and the Binational Secretariat with a view to eliminating the difficulties which have arisen in selecting panellists without any appearance of a conflict of interest. The United States recently has submitted a list of twenty new names for consideration and Canada may soon be adding to its list as well. It is expected that the total number of panellists will be increased.

These changes have come partly in response to the difficulty experienced in several cases when panel selection has been delayed until a complete inventory of all work undertaken by the firm of a potential panellist has been reviewed to ensure that there would be no real, apparent, or potential conflicts resulting from other work being done within their firms. This task has been both lengthy and difficult, since expertise on some matters is spread very thinly in both countries and law firms with hundreds of lawyers are now common, particularly in the United States.

2.2.3.3 Rules of procedure

The rules and procedures as initially set out in the FTA have been expanded and amended by the publication of further regulations in both countries, as required by the FTA.

Some changes to the Article 1904 review process were agreed to by Canada and the United States in November 1989. These changes, largely procedural in nature, were published in the *Canada Gazette Part I* on December 23, 1989, beginning at page 5398.

A comprehensive review of the rules and procedures will be undertaken by the two parties in Mid-1990. The Department of External Affairs is accepting written advice on these matters until June 30, 1990.

²³ The first such panel, examining the FTA and GATT compatibility of Canada's new fish landing regulations, included a U.S. and a Canadian fish industry expert. Both were former officials, and therefore thought less likely to have conflicts of interest.

2.3 THE CANADA-UNITED STATES TRADE COMMISSION

The Commission established to manage the FTA consists of only the trade ministers of the two countries, the Honourable John Crosbie and the Honourable Carla Hills. They have, as a matter of course, delegated much of their authority to persons working at the officials level.

The first meeting of the Commission was held March 13, 1989, in Washington, D.C. The agenda of that one-day meeting included preliminary discussion of many of the irritants discussed above and the rules of procedure for the Commission. The Commission:

- decided that meetings would take place twice a year, with officials consulting regularly between the meetings;
- set initial parameters for the working groups on agriculture;
- finalized details and procedures for two important working groups called for by the FTA -- on the automotive industry and on subsidies; and
- agreed on a timetable for accelerated tariff reduction negotiations.

These matters are all further discussed below.

The second meeting of the Commission took place in Ottawa on November 30, 1989.
Inter alia:

- Reports and proposed work-plans were received from two working groups: the Select Panel on the Automotive Industry and the Tourism Working Group.
- The Commission examined the work of the Chapter 19 Working Group, which was established by the Binational Secretariat to review the functioning of the dispute settlement process, and agreed to some amendments to the rules of procedure for binational review to ease some technical difficulties.
- The Commission addressed a joint letter to the Binational Committee on Plywood Standards, urging it to submit recommendations for common standards by February 28, 1990.
- Two new working groups were established: a group studying technical barriers to trade in fishery products was added to eight agricultural working groups previously established in accordance with Article 708, and a Services Group was established to monitor the implementation of Chapter 14 and to consider the expansion of liberalization of trade in services pursuant to Article 1405.

- New guidelines and expanded coverage for the temporary entry of professional workers²⁴ were agreed to.
- The Commission also agreed to accelerate the elimination of tariffs on approximately 400 tariff line items²⁵.

The two Ministers continued discussion of various trade disputes that had not yet been sent to panels, as well as dealing with the panel report on Canada's fish landing requirements.

The *Subsidies and Trade Remedy Working Group* coordinators for the two countries were scheduled to attend the meeting as a follow up to their first formal working session held November 14, 1989²⁶ to discuss their tentative work plan and timetable with the Ministers.

2.3.1 Automotive Panel:

The *Select Panel on the Automotive Industry* consists of thirty non-government members, fifteen from each country.

The Canadian members nominated to this group include Darcy McKeough as Chairman, representatives of the "big three" North American companies, the Canadian Autoworkers Union, the Asian transplant companies, auto parts manufacturers, distributors, and the Consumers Association of Canada.

The United States appointees include people from the "big three", the auto-parts industry, and the unions, but does not include representatives from foreign-owned companies.

The panel has been given a two-year timetable to complete its work.

The task of the panel, set out under Article 1004 of the FTA, includes assessing the state of the North American automotive industry and making proposals for public policy measures and private initiatives which might lead to an improvement in its competitiveness in domestic and international markets.

As well, the two governments each provided the panel with specific instructions regarding their respective priorities.

- The Canadian request focused on global competitiveness issues.
- The U.S. position, while also considering those matters, stressed rules of origin and subsidy issues as of primary concern.

²⁴ See Section 2.2.2 above.

²⁵ See Section 2.3.3 below.

²⁶ See Section 2.3.2 below.

At the first full meeting of the *Select Panel*, held in Toronto on August 8, 1989, the panel agreed to commission two studies: one on global competitiveness; and another on the impact of a proposed increase from the Autopact's 50 per cent North American content requirement to a 60 per cent level.

No agreement was reached on the matter of subsidies.

In addition to this meeting, the co-chairmen have met three times and each group has held separate national meetings.

The Canadian panellists met December 20, 1989, in preparation for the second full meeting of the panel, which was postponed from the autumn and held in New York on January 9, 1990.

The make-up of the two national groups appointed to the Panel appears to reflect a significant difference of opinion over the task of the panel, and of the general view of the automotive industry taken by the two governments. The Canadian group includes representatives of U.S. companies²⁷, Korean and Japanese manufacturers, as well as dealers, specialty manufacturers, and consumer groups. The U.S. group, on the other hand, contains no representatives from any foreign companies, and its membership is drawn entirely from the industry.

At its first meeting, this group could not come to agreement on its first task -- whether to work to make the industry more globally competitive, or to ensure a more stable and protected market in order to ease the adjustment period. On both sides of the border, two of the "big three" automakers favoured an increase in North American content, one opposed it. There was a split between the two union groups, with the U.A.W in favour of an increase in North American content, the C.A.W. preferring more study of the impact before taking a position. The transplants were not represented at this meeting. In the end, uncertainty over the impact of such a change led the Panel to opt for the commissioning of a study. The parameters and timetable of this study were to be discussed at the January meeting of the Panel.

2.3.2 Subsidies and Trade Remedy Working Group:

The *Subsidies and Trade Remedy Working Group* consists of government officials from Canada and the United States.

These officials will be responsible for completing the negotiations on the definition of, and guidelines for, subsidy practices as set forth in Article 1907 of the FTA. This question

²⁷ There are, of course, no major "Canadian" automotive producers, although the parts industry has several major Canadian players. Concern has been expressed that the Canadian representatives of the American subsidiary companies may, in practice, represent the same view as their U.S. parent company executives who are also a part of the group.

was set aside in late 1987 when it became clear that agreement could not be reached within the deadlines set for completion of the original FTA negotiations.

- The Canadian group is chaired by A.L. Halliday, who is also Director General of the Free Trade Management Bureau of External Affairs. Tom Bernes, Director General, International Trade and Finance Branch, Department of Finance, is the Canadian vice-chairman. At External Affairs, a five-officer group works with Mr. Halliday, who can, as well, draw on expertise from various other government departments or groups within External Affairs.
- The U.S. group is led by Anne Hughes, a Deputy Assistant Secretary in the Department of Commerce.

The FTA sets out a five-year period for these negotiations, with a possible two-year extension.

The proposed schedule for the negotiations included a preliminary meeting to set out the parameters of work, held November 15, 1989; consultations with the Canada-United States Trade Commission, held November 30, 1989; and consultations with provincial officials, held in the first weeks of December, 1989.

The next phase includes developing detailed negotiating objectives in the context of the information collected from the studies currently being conducted on subsidy practices. Mr. Halliday has stated that a full catalogue of the types of U.S. practices which will be considered will have been completed by March, 1990, and should be available for parliamentary scrutiny.

The original negotiating mandate set forth by the U.S. Congress for amendments to the FTA sets June, 1991, as the deadline for submission of an agreement on subsidies, if it is to take advantage of the "fast-track" authority²⁸. However, it is possible for the Executive Branch to seek an extension from Congress for on-going negotiations, and the U.S. implementing legislation, in setting out the same five-to-seven year timetable for subsidy negotiations as the FTA, may provide the Administration with the same "fast-track" authority for the full seven-year duration of the negotiations²⁹.

Rather than seeking to meet that earlier deadline, it was decided, in Canada at least, that the negotiations underway in Geneva should be allowed to run their course before serious efforts to negotiate bilaterally are undertaken and the United States has now agreed.

The Geneva MTN is scheduled to be completed by the end of 1990, which means that binational negotiations are not expected to get underway until at least 1991.

²⁸ H.R. 5090 Sec. 102(e).

²⁹ H.R. 5090 Sec. 409 (4).

With a 1991 start-up, and given the complexity and potential sensitivity of the subject under negotiation, some concern has been raised that a failure to complete the talks within the U.S. congressional deadline for "fast track" approval would threaten the adoption of any agreement in the United States. However, in an appearance before a Committee of the House of Commons, Mr. Halliday said: "I would not want it [the deadline] to be seen as something that is imposed on Canada by the Congress to conclude in that time. We have to take our time to get a good agreement rather than to be stampeded into one to meet a particular fast track authority."³⁰

The Chairman of the Canadian Group has indicated that a great deal of consultation with all concerned groups will be held, both on the substance of the talks and the process for undertaking them³¹. The negotiations themselves, however, will likely be closed to public scrutiny and participation, as were the FTA negotiations. While consultation will concentrate on officials level contact with other national and provincial government departments and through the ITAC and SAGITs, Mr. Halliday has said also that "if any other group wants to consult with us on this topic, and we recognize the importance they attach to it and the sensitivities with which this exercise rightly or wrongly has been beset, we would be very happy to consult with them. So in our consultation we would be totally open to the extent that the consultative mechanisms allow us. ITAC-SAGIT is not totally open, but the other consultations would be open, and in the preparatory stage I do not think there is any problem."³²

Concern has been expressed that during the lengthy course of these negotiations, the government will not make full use of the mechanisms of the FTA or of the GATT to prosecute cases against the United States, should any arise, that might threaten the negotiations. The Minister of International Trade, John Crosbie, has said: "it is not necessarily in our interests to be complaining everyday about some other country or some trade practices of theirs. It is to get the trade practices you object to changed that is in our interests, not to engage in public slanging matches about other countries trade practices".³³

There is, conversely, some feeling that the Government of Canada and the provincial governments may in the interim avoid actions which might be threatened with countervail by the United States. For example, the Government of Canada has cited the possible negative reaction of the United States, and the real possibility of countervailing actions, as one of the reasons it will not move to keep open, by subsidy or otherwise, east coast fish plants currently facing closure. The Government also has indicated that no new specific

³⁰ CANADA. House of Commons. Standing Committee on External Affairs and International Trade Proceedings November 7, 1989. P. 21.

³¹ TOULIN, A. 1989 "Free trade negotiator wants advice" *Financial Post* Aug. 30 p.4.

³² CANADA. House of Commons. Standing Committee on External Affairs and International Trade Proceedings November 7, 1989. p. 9.

³³ CANADA. House of Commons. Standing Committee on External Affairs and International Trade Proceedings May 25, 1989. p. 31.

assistance programmes will be introduced, citing potential U.S. reaction as one reason for not doing so.

These concerns illustrate the worry expressed in Section 2.2 that the more legalistic attitudes of U.S. actors and agencies threatens to create an imbalance in the unfolding of national policies under the FTA regime. There appears to be no reduction in the use of U.S trade remedy laws, nor of the threat of their use, on the part of U.S. business seeking protection. This has disappointed many Canadian proponents of the FTA who had hoped for a more co-operative atmosphere -- for access more secure than under the prior regime -- rather than a continuation of or even increased harassment during the period of the subsidy negotiations.

Some commentators and U.S. trade law experts have suggested that Canadian companies and government agencies should undertake countervail cases against U.S. subsidy practices to heighten attention in the United States. Canada has not taken this path in the past, having brought only one CVD action against the United States -- over corn subsidies.

Canadian exporters have always been subject to U.S. trade remedy law, and no one expected a total absence of disputes. It was hoped, however, that any new actions against the subsidy practices that are the subject of the negotiations would be postponed or that the benefit of the doubt would be given to the other country. This has not been the case.

At the same time, there may be a greater reluctance in Canada to fashion public policies that might rock the boat.

A case in point is the withdrawal of Canadian government support for an energy infrastructure project in Quebec because it believes the United States might bring a countervail action against any products or energy exports making use of the system. In explaining the government refusal to provide funds for the 800 km Soligaz pipeline, Energy Minister Harvie Andre said: "The advice coming up from my department was that it would be subject to countervail. Our judgement was that we did not want to risk it"³⁴. However, the various U.S. trade courts have not yet found government participation in such infrastructure projects, particularly if done on a market basis, to be countervailable.

For its part, the Government of Quebec has taken this distinction to heart and remained committed to the pipeline from Sarnia to Montreal, making their contribution in the form of an investment from which they expect a return, which they therefore hope will not lead to a successful countervail action. However, natural gas producers in the United States, already unhappy with the FTA for increasing competitive pressure for them in eastern states, may nevertheless try to take action should the pipeline be built.

³⁴ "U.S. penalty threat stopped federal subsidy to pipeline" *The Citizen* October 5, 1989. P. C17.

As yet further cases in point, the USTR has begun the process of examining Canadian subsidy practices in parts of the mining industry and of durum wheat production under the Baucus-Danforth review procedures³⁵ and is likely to receive additional requests.

2.3.3 Accelerated Tariff Reduction:

The FTA included a provision for interested parties to request accelerated reductions to, or elimination of remaining tariffs. The first acceleration agreement was initialled at the second meeting of the Canada-United States Trade Commission, held November 30, 1989, in Ottawa.

This agreement, when implemented, will remove or speed the reduction of tariffs on about 400 items which previously have represented about \$6 billion in cross-border trade.

The agreement needs to be approved in Canada by the Cabinet and in the United States by Congress and is expected to come into force on April 1, 1990.

It was also agreed that the two countries would continue to examine the possibility of further tariff reduction acceleration on other items.

The agreement is the culmination of a process begun just prior to the first meeting of the Canada-United States Trade Commission in March of 1989, when a notice was placed in the *Canada Gazette* and in the *Federal Register* inviting requests for an acceleration of the tariff reduction schedule set out in the Free Trade Agreement. The two governments agreed to accept requests until March 31, 1989, and a preliminary list of items was exchanged on April 19. The final list of items that had been requested for accelerated tariff reduction was published in a 940-page supplement to the *Canada Gazette* on July 15 with comment welcomed until September 1, 1989.

Negotiations began shortly thereafter. Over 5000 tariff line items were submitted to the two governments for negotiation: 2800 items in 300 requests in Canada and 2200 items in 200 requests in the United States. Each country undertook a review of the items submitted, to determine which would go to negotiation. Approximately 1000 items were ultimately subject to negotiation. Agreement was reached on 400.

Even though parties on both sides of the border had made similar requests, agreement was not reached on the major portion of the 5000 items because "broad industry support", required by the two countries for acceleration, was said to be lacking.

Though there appears to have been little quarrel with the list of 400 items finally agreed upon, the entire process of accelerating rate reductions seems to have provoked some unease principally among the opposed firms or industries.

³⁵ H.R. 5090 Sec. 409(b). See Section 2.5.3 below for an outline of this process.

Critics of the process have pointed out that the time available for consultations was extremely short; comments were accepted for only six weeks over the summer. While public hearings were held by the ITC in the United States, and all representations made there are on the public record, consultations and representations in Canada were closed to public scrutiny. While over a thousand representations were made to the negotiating group by concerned Canadian groups and companies, only a few, made public by the people who had submitted them, are available for scrutiny.

It has been suggested by some that early tariff elimination, and especially the acceleration of agreed to schedules, favours multinationals keen on immediate restructuring, or larger or already competitive companies, that are ready to take on international competition immediately, over smaller domestic manufacturers. In fact, the phasing of tariff reductions rather than immediate elimination was supposed to allow for gradual adjustment -- so as to protect those who are not yet able to compete or who will have high adjustment costs.

During the course of the FTA negotiations many companies, unions and analysts agreed that if tariffs were to be eliminated they would need some time to adjust and would go along only if they had temporary protection. As noted above, tariffs were organized into three groups, generally based on how quickly it was thought an industry could adjust to free competition with American producers. It is therefore not surprising that there has been some negative reaction to the idea of acceleration from among those who either still benefit from protection or who need more time to adjust.

While much of the concern over the acceleration process appears to be in the nature of grumbles, it would appear that there is a need for a mechanism, should future proposals for acceleration be advanced, which would provide more public assurance that a clearly defined "substantial portion" of an industry, on both sides of the border, has agreed. Where objections exist it would also be useful to provide more public evidence that they have been heeded. This would allow all companies a higher degree of certainty in planning adjustment.

Both countries are now in the process of hearing initial proposals for a second set of tariff reduction accelerations.

2.3.4 Agricultural Working Groups:

Eight working groups were established early in 1989 by the Commission under the terms of Article Seven of the FTA to deal with the various sub-sectors and issues in the agriculture sector.

An additional group was agreed to at the November, 1989, meeting of the Commission and the work of several other related groups, already underway prior to the coming into force of the FTA, had their work hastened or enhanced at the request of the Commission.

Each of the working groups is now active and work plans have been set out for initial meetings with their U.S. counterparts. Provincial agriculture officials have been consulted, and the Ministers have met. While each group has its own schedule and timetable, all are

following what some commentators have called "a leisurely pace", undoubtedly because both Canada and the United States are expending primary energy towards completing the Uruguay Round, hoping to clear the way for a multilateral agreement that would set the parameters for a more extensive bilateral accord. The likelihood of success at the Uruguay Round is discussed below.

Canadian Agriculture Minister Don Mazankowski and U.S. Secretary of Agriculture Clayton Yeutter met in June, 1989, for the first semi-annual consultation on agriculture issues called for by the FTA, but by autumn the unqualified support for the agreement of at least Mr. Mazankowski had been tempered by "concern and annoyance". Mr. Mazankowski, in referring to the United States countervail action against Canadian pork, said: "This represents a certain amount of bad faith on the part of the U.S., not to mention an inconsistency with the GATT". With reference to the condition of the Canada-U.S. relationship in general, he said, "Regrettably, by their [U.S.] recent actions on the agricultural front, rather than harmony, we have harassment".³⁶

At their second meeting, held December 19, 1989, the two Ministers addressed these and other problems such as:

- Spot checks on Canadian meat at the U.S. border;
- the reclassification of sugar blends; and
- the U.S. position on dairy quotas.

Secretary Yeutter also gave assurance to Mr. Mazankowski that the U.S. ITC investigation of Canadian durum wheat under Sec. 409(b) did not have Administration support and would likely go no further than the ITC investigation.

In the FTA, both countries agreed to end the use of export subsidies with respect to trade with each other, the first such international agreement in the agriculture sector. Canada's FTA implementation legislation contained an amendment to the *Western Grain Transportation Act* bringing into force the commitment to exclude from subsidy grains destined for U.S. consumption. The United States has never applied its *Export Enhancement Program* (EEP) to shipments to Canada, although under this programme it subsidizes its agricultural shipments to some of Canada's traditional export markets. Canada has complained that in doing this the United States has not taken sufficient notice of Canada's export interests, as is required by the FTA in Article 701(4).

While some commentators suggest that agriculture subsidy practices are not a part of the Article 19 subsidy and trade remedy negotiations, they are nevertheless likely to be affected by those negotiations. Agriculture subsidies are pervasive and contentious and the source of many of the current disputes and trade remedy actions taken by the two countries against each other. Whatever regime is developed to regulate, control or measure government

³⁶ Don Mazankowski, from an address to the Calgary Chamber of Commerce, October 27, 1989. See also Section 6.2.2 Pork Production Subsidies below.

subsidies will either apply to, or set an example for, discipline in agriculture subsidies as well. It also seems likely that a number of disputes over the agricultural assistance programmes of both countries will be referred to Chapter 18 and 19 panels for resolution during the subsidy negotiations phase³⁷.

No legislation was required on either side to put into effect the prohibition in the FTA against government entities, such as marketing boards, selling to the other country goods at a price below the sum of acquisition and related costs, since both countries already ostensibly do not do this. However, increased scrutiny by U.S. industry of activities by various market management boards in Canada, particularly the Canadian Wheat Board, is likely. The absence of defined criteria for acquisition costs, which will be resolved either through negotiation at the working group level, or through the Chapter 18 and 19 dispute settlement precedents, is also likely to lead to conflict between Canada and the United States.

2.3.5 Commission Secretariat:

A Secretariat has been established to support dispute panels under Chapter 19. The Binational Secretariat has two independent offices, one located in Washington and one on Ottawa. The Ottawa office operates as a separate department of government and has eight staff members who are described by the Director as "neutral international civil servants". The U.S. office is smaller and, at the time of writing, did not have a permanent Director, although the appointment of one was expected soon.

The Binational Secretariat acts as the court of record for all Chapter 19 disputes, maintains the rosters of panellists and verifies their eligibility for individual panels. It has also done some support work for the Chapter 18 panel which reviewed Canada's salmon and herring landing requirements, even though this may not explicitly provided for by the FTA.

This Secretariat has no independent means of conducting research or background work on the cases before it, relying instead in each case for work produced by the respective parties and the panellists. This may lead to difficulties in the future if not remedied. As well, no specific mechanism for ruling on the standing of parties seeking to bring matters to a panel or for panel adjudication is in place, leading to a two-to-three month delay in initiating proceedings. Institution of a permanent or standing "motions court" judge for the Secretariats' work would address this easily. Some changes designed to address these problems were printed in the *Canada Gazette* on December 23, 1989, and further changes

³⁷ In general, the implementation of the agriculture provisions of the FTA also demonstrates the differing approaches of the two countries to utilizing the FTA, as noted above in Section 2.2.0. The use of the Chapter 18 panel against new U.S. lobster restrictions, and of Chapter 19 and GATT DSMs on the pork question, may, however, indicate a stiffening of resolve by Canada to prosecute its rights under the FTA.

to the rules and operating procedures of Chapter 19 panels administered by the Secretariat are scheduled for summer 1990³⁸.

Institutional provisions of the FTA have been identified by many as one of its weakest points. Little provision is made for independent, permanent or specific staff or research support either for the Commission or the Binational Secretariat. As noted earlier, the Commission consists only of the two trade ministers, with day-to-day operations delegated to officials at various levels. Support work, record keeping, and research are left to existing national staff.

³⁸See Section 2.2.3.3. above.

2.4 MONITORING IMPLEMENTATION

Monitoring implementation may be taken to mean, on the one hand, the management of the process of implementation over the ten years to final tariff removals, the reports of the various working groups (particularly the subsidies group), the oversight of the dispute resolution processes, and the management of the Canada-U.S. trade relationship more generally.

On the other hand, it also implies the attempt to measure the costs and benefits of the Free Trade Agreement, the processes of adjustment to it, and the provision of analyses for the public record.

This section of the report canvasses the various organizations involved in "monitoring" and reports on their organization and activities to date. This report is itself an attempt to respond to the mandate of the Senate Committee on Foreign Affairs to maintain a monitoring role.

2.4.1 Organization of the Department of External Affairs:

Management and administration of the Free Trade Agreement in Canada rests with the Department of External Affairs³⁹ (DEA) through the Minister of International Trade.

Particular responsibility lies with the Deputy Minister for International Trade and Associate Under-Secretary of State for External Affairs (DMT), Donald Campbell. Primary oversight of FTA matters is exercised by a Senior Assistant Deputy Minister (United States) and Coordinator Free Trade Agreement. At the time of writing, this latter position was vacant, with responsibility being exercised by the previous incumbent, Donald Campbell, now DMT.

A request by External Affairs to Treasury Board in 1989 for an additional Assistant Deputy Minister position to administer the FTA was not approved. Consequently, FTA management duties were assigned to the Senior ADM-US Branch who was also designated Co-ordinator Free Trade. Konrad von Finkenstein was appointed Deputy Co-ordinator Free Trade and ADM FT Policy and Operations.

This area of the department was re-organized in the fall of 1989. External Affairs has established the Free Trade Policy and Operations Group, which consists of about 60

³⁹ External Affairs has had "*and International Trade Canada*" added to the Department's letterhead to reflect the full responsibilities of the department and its two senior ministers, however the legal name remains the Department of External Affairs. A third minister, the Minister for External Relations and International Development, has some responsibilities for the delivery of consular and immigration services overseas and for the management of Canadian International Development Agency (CIDA) which is operationally attached to External Affairs, however official Development Assistance (ODA) decisions remain the responsibility of the Secretary of State for External Affairs.

individuals with various duties related to the implementation of the FTA, inside the U.S. Branch. About one third of this number appear to be almost exclusively working on FTA matters, the balance undertaking other duties relating to Canada's United States trade policy.

The Free Trade Policy and Operations Group reports to Konrad von Finkenstein, the Assistant Deputy Minister Free Trade Policy and Operations Branch and Deputy Coordinator Free Trade Agreement, through two Directors-General: A.L. Halliday who directs the Free Trade Management Bureau and D.G. Waddell, head of the United States Trade Policy Bureau. There is also a Free Trade Agreement Legal Services division under the direction of Morris Rosenberg.

An organization chart for the Free Trade Policy and Operations Group is attached as Annex II.

In August, 1989, Mr. Halliday was assigned additional responsibility as Canadian chairperson of the *Subsidies and Trade Remedies Working Group* which is to conduct negotiations with its United States counterpart. A six-officer group in Ottawa provides support to Halliday, who can, as well, draw on resources from other groups or departments as required. It is expected that a number of outside consultants will also be retained to do initial research work on U.S. subsidies prior to the beginning of formal talks with the United States.

A "Committee on the Free Trade Agreement" has been established, consisting of senior federal and provincial officials, to smooth access and provide for consultations between officials.

The Senior Assistant Deputy Minister for the Multilateral Trade Negotiations, Germain Denis, also reports to the Deputy Minister-Trade. The Office of the Multilateral Trade Negotiator (OMTN) group under his direction operates separately from the FTA management group. It is responsible for the progress of the Uruguay Round talks and for coordinating Canadian proposals in Geneva as well as for consultation with industry and their provincial government counterparts on MTN matters. The OMTN and the FT Policy and Operations Branch consult regularly and provide background material and support to each other in areas where negotiation and consultations overlap.

2.4.2 Other Government Departments:

Part of the regular work of the Department of Industry, Science and Technology (DIST) includes monitoring employment shifts, and plant closures and openings.

International Trade Minister, John Crosbie, told the House of Commons Standing Committee on External Affairs that DIST also was undertaking this type of monitoring work with respect to any of those employment or industrial changes which could be linked to the Free Trade Agreement, but that the Department had not yet made any results known to him. He promised to pass this information on to Parliament as soon as he received it.

DIST has not provided any public information so far, nor has it described the methodology it will be using to make such determinations⁴⁰. It is known to be collecting data on an on-going basis respecting the expansion and contraction of investment in Canada, as well as monitoring Canadian exports and activities in the United States.

DIST has released a large number of research reports on the competitiveness of specific Canadian manufacturing and service industries⁴¹.

The new Canadian International Trade Tribunal (CITT)⁴², in addition to investigating Canadian anti-dumping and countervailing complaints⁴³, has been given a mandate to undertake general inquiries into trade and tariff and economic matters, such as alleged subsidization in other countries⁴⁴.

The Government has indicated that it will forward all reasonable concerns raised by Canadian producers to the CITT. However, it is still unclear what actions, if any, the CITT can take on its own. New draft rules governing proceedings, practices, and procedures of the CITT are to be released in early 1990. It is expected that the regulatory process to which such rules are subject -- including public comment and government review -- will be completed in the first half of 1990. The rules will then come into effect following publication in the *Canada Gazette*. These new rules are generally expected to conform to the practices of the CITTs three predecessor agencies.

Several other government departments also undertake work related to the FTA -- such as Agriculture, Fisheries and Oceans, and Finance -- but their work most often is related to technical implementation matters or to further negotiations. Little analytical or statistical

⁴⁰ These duties have apparently not been separated from the regular tasks of this department, so no specific measure of the effects of the FTA may be forthcoming.

⁴¹ These reports, known as *Industry Profiles*, as well as reporting on the competitiveness of each industry, also assess the likely effects of FTA on it. Generally speaking, they find that the FTA will be of net benefit to most, although in a number of specific cases, the need for significant adjustment and/or rationalization is identified.

⁴² The CITT replaces three institutions: the Canadian Import Tribunal (CIT), the Tariff Board and the Textile and Clothing Board. It is responsible for countervail and anti-dumping injury inquiries and for appeals from Revenue Canada -- Customs and Excise decisions. See COLEMAN, J. 1989 New Rules, New Institutions: The CITT Ottawa: Centre for Trade Policy and Law. Mimeo.

⁴³ Actions such as these can now be brought to the CITT directly by individuals and companies who consider themselves injured by foreign trade practices.

⁴⁴ This change to the CITT has been made partly in response to the Baucus-Danforth amendment to the U.S. implementing legislation which provides that this type of inquiry can be undertaken by the USTR at the request of any interested parties. H.R. 5090 Sec. 409(b). See section 2.5.3 below.

work on the impact or effect of the FTA as a whole, or of specific FTA provisions, seems to be being produced within government, nor has any research, other than that enumerated above, been released to the public since the coming into force of the FTA.

It has been suggested that this failure is related not to an unwillingness on the government's part to undertake the work, but rather to the difficulties of doing it, and of reaching valid conclusions so soon following the Agreement's enactment⁴⁵.

2.4.3 Consultation and Advice:

While a good deal of consultation and negotiation is called for in the FTA, the FTA seems to provide little in the way of institutional support to facilitate undertaking that work. With only one exception, provisions were not made for independent institutions or support organizations for the work of the FTA.

Even in the case of the only institution specifically provided for in the FTA -- the Binational Secretariat established to support the Chapter 19 dispute settlement process⁴⁶ -- no provision was made for research capabilities or a permanent facility to receive requests for standing or review of possible actions. Nor was this institution intended to be long-lived; the Binational Secretariat is scheduled to close down following the completion of the work of the Subsidies and Trade Remedies Working Group in five to seven years.

2.4.3.1 The Possible Formation of an Independent International Panel:

International trade experts, economists, and political scientists often recommend that impartial binational or multinational panels be established -- to act as an impartial third party -- to monitor the trade policy and related activity of all parties to an agreement. This was also suggested as an aid to making the FTA work, but was not included in the FTA.

A binational, independent monitoring agency or research group could provide information and data to the Commission for discussion and possible action without the potential for a too intense political reaction that might flow from only one side raising concerns about the Agreement and its implementation. As well, matters extraneous to a complaint brought for adjudication could not so easily intrude if contentious issues -- such as subsidy levels, constructed and home country price levels, or the likeness of goods -- received consideration outside of national systems and/or the Commission.

Chapter 19 dispute panels are designed to operate in this way; consequently, it would seem a logical extension to undertake monitoring and research in the same way. However, governments, particularly the United States government, generally have resisted creating sovereign, trans-national or international courts for fear of constraining independent national actions.

⁴⁵ This matter is discussed further in section 2.4.3.3 - Informetrica Feasibility Study.

⁴⁶ See Section 2.3.5 above.

It is important to note that it is still possible that even the relatively benign review procedures set forth in Chapter 18 and 19 may be subject to a Supreme Court challenge in the United States from those who believe the binational review limits their constitutional right of access to the courts or that it subordinates the U.S. courts to foreign review.

While no such bilateral independent trade monitoring body has yet been established, the GATT recently has begun to undertake a series of such reviews of individual country's trade policies.

Each GATT member country will, through a rotational list, be subject to regular reviews of the full array of both domestic and international trade practices, for consistency with their GATT obligations. The reviews are to be presented to the full GATT Council.

It was hoped that pressure brought to bear by public scrutiny and documentation of inconsistencies at the GATT, with a requirement that countries indicate their plans of action to bring those inconsistencies into conformity, would ensure a higher degree of conformity with GATT rules.

The first three such reports are currently before the GATT. While all three reports enumerate a number of inconsistencies, GATT members failed to demand unequivocal responses from the countries involved, including the United States. Perhaps this indicates that an independent international panel under the FTA would also have difficulties in forcing the pace.

For the moment, Canada and the United States both continue to rely on existing staff and their respective industry advisory groups, which had been established earlier or for other purposes, to provide monitoring and advice on FTA matters.

2.4.3.2 ITAC and SAGITs:

The *International Trade Advisory Council* (the ITAC) and the *Sectoral Advisory Groups on International Trade* (the SAGITs) have remained active throughout the first year following the coming in to force of the FTA. While their primary activity at present is to advise the OMTN on Uruguay Round issues, a task force on Canada-U.S. issues meets regularly and the SAGITs were consulted during the lead-up to tariff acceleration negotiations.

ITAC and SAGIT meetings are not open to the public, nor is there any evidence of the establishment of formal reporting channels which would ensure that industry advice coming in or information flowing out actually reaches all those concerned.

Following the coming into force of the FTA, the Canadian Labour Congress (CLC) withdrew its objections to serving on SAGITs and other trade advisory bodies and recommended names for consideration by the Government. CLC representatives joined the ITAC in early fall of 1989; however, government consideration of the nominations to the SAGITs took longer, with final agreement on membership reached only in December, 1989. It is expected that additional labour representatives will join the SAGITs sometime soon⁴⁷.

⁴⁷ The Canadian Federation of Labour previously had agreed to participate.

It should perhaps be noted that while membership on the ITAC and SAGITs is limited to Canadian citizens, several members of these committees are representatives of foreign-owned or controlled corporations.

2.4.3.3 Informetrica Feasibility Study:

In October, 1989, External Affairs commissioned a feasibility study on monitoring the FTA, seeking advice on the type and nature of macro-economic and anecdotal research and evidence which might be gathered, how it might be treated analytically, and how soon statistically relevant conclusions might be able to be drawn from this work.

The study was undertaken by Ottawa-based Informetrica, Ltd., which provided its findings in final form to the government on December 18, 1989. The report was subsequently released on January 19, 1990, together with comment from John Crosbie.

Informetrica's report confirms the commonly held view that accurate measures of the aggregate effect of the FTA cannot be made at this point. It says:

It is not possible to provide a complete, professionally qualified assessment of the FTAs effect on economic performance in 1989 on January 1, 1990 or shortly thereafter. In fact, it will be some years before such an evaluation is possible⁴⁸.

However, there was a good deal that Informetrica thought should be done to improve the quality of assessment in the future. The report divided these things into three categories:

- 1) things that can be done now (that is, in December 1989);
- 2) things that should begin soon, in 1990 and 1991, to add to the procedures already underway; and
- 3) things that can be done more accurately after five years have passed.

The first category includes compiling evidence of compliance with the legal requirements of the FTA, and assessing trade flows in areas with tariff reductions, particularly in areas where the base tariff was high or where the reductions in barriers is immediate. As well, analysis of trade data to measure changes between the United States and the rest of the world as sources and markets for goods, with increased disaggregation as more data becomes available over time.

Informetrica also suggested that an analysis of investment intentions based on Statistics Canada's regular survey of business could be done to determine if the FTA has had any initial effect and that lists of anecdotal evidence be compiled concerning possible plant closures and openings which might be fully or partially attributable to the FTA.

⁴⁸ McCracken, M. *et al* 1989 Assessing the FTA: Design of a Framework December 18. Mimeo.

In the second and third year Informetrica recommends more in-depth analysis of the data collected to determine if there have been changes in the direction or amount of trade, or of intra-industry trade⁴⁹. It also suggests that Canada alter the collection of statistics where required in order to distinguish between the United States and the rest of the world (ROW), rather than grouping all foreign countries together.

Finally, Informetrica raises the possibility that analysis of the rate at which disputes occur and the functioning of dispute settlement mechanisms will be possible in the near term and will be a useful measure of market access⁵⁰.

The study proposes that formal econometric studies could be started after about five years, once the major changes of the FTA are in place, new capital investments are in production, and micro-data begins to become available.

The government issued its first formal report on the progress of the FTA on January 19, 1990⁵¹. It purported to provide the information that Informetrica had said should be available and included in the first "annual review". In fact, while the government document and Minister Crosbie's statement accompanying the release did reflect the report's contention that an aggregate assessment of the economic effect of the FTA cannot be made at this time, Informetrica suggested that much more could be done in the short term than the government provided. These things included:

- an analysis of monthly trade flows, particularly for categories with large or immediate tariff reductions;
- an analysis of investment flows and private and public investment intentions;
- the compilation of a list of companies expected to be positively affected by the FTA, negatively affected, or little affected with a comparison of investment intentions across groups; and
- the presentation of lists of anecdotal information about plant openings and closures by industry.

The Informetrica report also suggested that it would be useful to include information about the Government's future monitoring plans in its first report. This was not done. In fact, the Minister was unwilling to comment at the news conference he hosted on any specific activity that will be undertaken, either by External Affairs or other government departments, with respect to the items identified by Informetrica as necessary for an adequate measure over time.

⁴⁹ An increase in intra-industry trade would indicate increased specialization and rationalization.

⁵⁰ McCracken, M. *et al* Assessing the FTA p. vii.

⁵¹ CANADA. *External Affairs and International Trade 1990* Canada - United States Free Trade Agreement: Implementation January 16. Mimeo.

2.4.4 Provincial Governments:

Provincial governments continue to be involved in providing advice to the federal government on the FTA and trade matters in general.

Implementing the FTA was scheduled to be an agenda item at the First Ministers' Conference in November, 1989; however it, like most other items, was pushed into the background by the continuing difficulties surrounding the Meech Lake Constitutional Accord.

Various aspects of the FTA have been discussed at the federal/provincial trade ministers' meetings. On-going consultative processes have been established at the officials level.

While Alberta, Ontario, and Quebec asked early in 1989 to be officially included in the subsidy negotiations, the request was coolly received by the national government⁵², which prefers to maintain the consultative mechanisms used in the original FTA negotiations.

A new draft proposal from all ten provinces for participation in the negotiations was given to the Prime Minister following the Premiers' Conference in August, 1989. It too was rejected by Minister Crosbie at a federal-provincial trade ministers consultation meeting on November 27, 1989. Mr. Crosbie chose instead to have his officials draft a plan for provincial consultation which will not include a direct provincial role in solving disputes or agreeing on definitions. This draft was scheduled to be completed by February, 1990.

2.4.4.1 Provincial Barriers to Trade:

Provincial government policies also continue to be a source of international trade irritants.

One of the concerns regularly raised with Canada by the United States is the continuation of an assortment of inter-provincial barriers to trade -- as well as several specific provincial practices, especially liquor pricing -- which have an impact on the access for and competitiveness of U.S. products in Canada.

The Canadian Government also has brought these matters up for discussion with the provincial government, but progress in achieving the implementation of FTA-mandated changes has been slow.

Moves towards trade liberalization and the removal of barriers between and among the provinces also has been slow, although some progress has been made with the adoption of an inter-provincial agreement on a number of agricultural practices and on easing restrictive provincial government procurement practices.

However, the new inter-provincial agreement on procurement practices had not been ratified by any province nearly a year after it had been negotiated by their trade

⁵² "Crosbie cool to provinces joining free trade talks" *Toronto Star* April 18, 1989 page 8.

ministers⁵³, and only threats from New Brunswick to walk out of the September, 1989, meeting if no progress was made seemed to force the first step towards freer trade within Canada.

Following the agreement on procurement, with a commitment to develop dispute settlement procedures by April 1, 1990, federal Industry Minister Harvie Andre was prompted to say that after "a few more meetings of the kind we had today and we'll be able to announce free trade exists in Canada."⁵⁴

Regular meetings of provincial trade ministers will continue to be held and the Minister of International Trade has consulted with each provincial minister before meetings of the Canada-United States Trade Commission.

2.4.5 Non-governmental Organizations:

As noted in the Introduction and in Section 3.2 below, the peculiar concentration of world-wide forces affecting economic and trade developments, and the fact that the implementation of the Free Trade Agreement is in its early stages, makes the attempt to isolate FTA effects very tentative. Nonetheless, given the political attention that the Agreement has drawn, and given the existence of groups dedicated to support and opposition, it is not difficult to find strong views on developments to date, supported by personal expressions of opinion as to the influence of Free Trade on job gains or losses, depending on the orientation of the authors or commentators.⁵⁵

Opponents of the Agreement seem to be the most active in monitoring the progress of the FTA in Canada and in bringing their findings and opinions to the attention of the public.

- The **Council of Canadians** has produced a series of report cards on the effects of economic change under the FTA and says that its membership doubled in the first year after the FTA came into force.
- The **Canadian Labour Congress (CLC)** continues to do extensive research into the job-losses and economic restructuring it sees resulting from the FTA and has a very widely distributed newsletter to disseminate its findings. The CLC remains opposed to the FTA but has nominated members to sit on the ITAC, SAGITs and other government and industry groups active in the management of FTA issues.

⁵³ DROHAN, M. 1989 "Provincial trade talks too slow" *Globe and Mail* Sept. 12, page B1.

⁵⁴ DROHAN, M. 1989 "Provincial Ministers tackle trade issues" *Globe and Mail* September 13, page B1.

⁵⁵ See, for example, The Pro-Canada Dossier #23, January 1, 1990, which provides several such case histories.

- The **Pro-Canada Network** continues to publish the *Pro-Canada Dossier*, but while still active, has been much less visible than during the election. It intends to become more active in 1990, with the publication in February of a study it has undertaken on the first year under free trade.

Outside the government, free trade supporters have been far less visible since the coming into force of the FTA. This may be partly the result of an inability to draw definitive positive conclusions or to demonstrate results this early, as opposed to the specific examples of job loss and restructuring that opponents are able to cite. Nevertheless, a number of "good news" lists have been compiled and made available to the government to counteract opposition claims.

- **Prudential-Bache** recently has released a study which it commissioned on the FTA.
- The **Royal Bank** was cautiously optimistic about the impact of the FTA in a special double issue of *Econoscope* which was entirely devoted to a report on the FTA⁵⁶.
- It is expected that the **C.D. Howe Institute** will release its findings on the first year sometime in February, 1990.

An earlier controversy over the tax-deductibility of contributions made to pro-FTA groups was ended when the government agreed to accept contributions made to either side as deductible if the company making the contribution indicated that this expense was made to further its legitimate business issues⁵⁷.

A number of academic institutions and independent research groups have begun to do work on the effects and impact of the FTA, but the results of their work will likely be some time coming.

Several law firms and specialized news reporting services continue to provide regular newsletters on FTA related developments.

⁵⁶ ROYAL BANK OF CANADA. 1990 "Free Trade Agreement: One-year retrospective" *Econoscope* 13 (11-12) January 18. 24 pp.

⁵⁷ There is still some controversy remaining, as many of the companies that made contributions to the *Alliance for Job Opportunities* have refused to reveal the amount of their contributions.

2.5 THE UNITED STATES

2.5.1 Legislation and Regulation:

In the United States implementing legislation was passed by Congress well in advance of the scheduled coming into force of the FTA.

An initial draft of the implementing bill was passed unanimously in the Senate on May 18, 1988. It included two amendments introduced in the Senate, regarding plywood standards and the permissible size of lobster imports. Canada made official objections to both of them.

The final version of the bill, H.R. 5090, passed the House of Representatives by a vote of 366-40 on August 9, 1988, and received the approval of the Senate on September 19, 1988, by a vote of 83-9. It retained the provision on plywood standards to which Canada had taken exception but the amendment on lobster size had been dropped from the bill. It was signed into law by President Reagan on September 28, 1988⁵⁸.

Much of the follow-up activity called for in the legislation in relation to the monitoring and management of the deal was delayed a few months owing to the change of Administration in the United States, but is now well underway and on schedule.

Since that time the United States has appointed its new Trade Representative and has in place all the negotiators, panel rosters, and staff to fulfil its obligations under the FTA.

The agricultural working groups, select panels, and the *Subsidies and Trade Remedies Group* have been established. The *Binational Secretariat* has also been established and provided with a budget. It is expected that a permanent director soon will be named.

The U.S. legislation also provides that any additional regulatory or legislative changes needed to make the FTA operational may be introduced within the first twelve months following the coming into force of the Agreement, or within twelve months of approved changes to it.

Any such changes require public scrutiny in the United States and, unless introduced under a "fast-track" negotiating authority, can be subject to Congressional amendment. In this regard, the ITC held public hearings to consider tariff items proposed for accelerated reduction.

The U.S. legislation also requires that the United States Trade Representative (USTR), the Cabinet level official responsible for FTA management in the United States, consult with and report to the relevant Congressional Committees over a number of matters

⁵⁸ *The United States-Canada Free-Trade Agreement Implementation Act of 1988* 102 Stat. 1851 (U.S. Code Annotated) U.S. Pub. L. No. 100-449 [H.R. 5090] Sept. 28, 1988. This is cited as H.R. 5090 in this report.

including the progress of the U.S. trade remedies working group; the selection of potential panellists; and investigations on Canadian subsidy practices taken under the provisions of an amendment introduced by Senators Baucus and Danforth⁵⁹.

In the case of the *Subsidies and Trade Remedies Working Group* called for by Article 1907 of the FTA, the USTR is required to report on the issues being considered and the strategy being utilized by U.S. negotiators⁶⁰ and to submit an annual report to Congress on its progress towards meeting its objectives⁶¹.

2.5.2 The Omnibus Trade Bill:

The most important development in U.S. law relating to the management of international trade has been the passage of *The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*⁶², which incorporates or amends 300 pieces of earlier U.S. trade law. It passed into law on August 23, 1988, four months prior to the coming into force of the FTA and its provisions apply to Canada-U.S. trade.⁶³

This legislation, which was the product of four years of work by Congress, defines both how the United States will act to defend its interests and how it views the practices of other countries.

The *Omnibus Act* proposes to achieve reciprocity by using access to United States markets as leverage to extract concessions from "unfair" trading partners. It also attempts to reduce United States export controls and, through section 301, tries to force other countries to remove barriers to imports from the United States.

2.5.2.1 Section 301:

Through the *Omnibus Act*, Congress strengthened the provisions of the *Trade Act (1974)* Section 301. These changes transfer much of the authority and discretion that earlier had been granted to the President to the Office of the United States Trade Representative (U.S.T.R.).

Congress also moved to constrain the discretion exercised by the U.S.T.R. when determining who, when, and how to proceed with trade actions against those countries with trade surpluses with the United States or that maintain "unfair" barriers to trade.

⁵⁹ See Section 2.5.3. below

⁶⁰ H.R. 5090 Sec. 409(A)(3)(A).

⁶¹ H.R. 5090 Sec. 409(A)(3)(B).

⁶² U.S. Pub. L. No. 100-418, 102 Stat. 1107 (1988)

⁶³ See Section 6.2.2 - Pork Production Subsidies and 6.4 - Judicialization below.

Section 301 of the *Trade Act (1974)* had provided presidential authority to take action and enforce United States rights under the various international trade agreements and to respond to discriminatory and/or unreasonable practices by foreign governments.

This section had been used very infrequently, in part because of its discretionary nature. However, beginning in 1985, the Reagan Administration made increasing use of this authority, initiating proceedings and retaliatory actions against several U.S. trading partners, including Canada.

Notwithstanding this increased recourse to action under Section 301, Congress remained dissatisfied; it was convinced that the Administration was disposed to consider grounds unrelated to trade policy, such as diplomatic or national defense considerations, before deciding whether or not to grant relief. As well, many U.S. plaintiffs who sought relief faced international dispute settlement mechanisms with ineffectual or non-existent time limits.

2.5.2.2 Super 301:

The perceived shortcomings of previous U.S. trade laws were addressed by the changes made by the *Omnibus Trade and Competitiveness Act*. These changes include:

- the transfer of authority to the USTR noted above;
- the requirement for mandatory action in cases where another country's trade policy or practice is "unjustifiable" or burdens or restricts U.S. trade;
- the setting of deadlines for making determinations and taking actions; and
- the establishment of very wide definitions for terms such as "unfair", "unreasonable" and "discriminatory", terms which play a major role in determining the legality of actions against foreign practices ⁶⁴.

The new provisions, which are known as "Super 301"⁶⁵, required the USTR to submit a report to Congress in 1989 and again in 1990, "naming" countries and identifying foreign practices that limit U.S. exports. The lists are divided into two groups:

- "priority practices" -- those which have the most significant impact on U.S. exports; and

⁶⁴ For example, the *Omnibus Act* includes a proviso that a foreign practice which though "not necessarily in violation of or inconsistent with the international legal rights of the United States, is otherwise deemed to be unfair and inequitable" can be actionable (Sec. 301(3)(3)(A)). Also included, under Sec. 301(d)(3), are any practices which deny "fair and equitable" access to markets, corporate establishment, intellectual property rights, cartels, restrictive distribution systems, and export targeting.

⁶⁵ Sec. 310(a)(1) and Sec. 310(a)(2).

- "priority foreign countries" -- those with the most restrictive trade practices.

The USTR is required to initiate Section 301 investigations of the priority practices it identifies in each of the priority countries. Section 302 directs the USTR to undertake negotiations with the offending countries, and, if these do not lead to redress, to seek formal dispute settlement under the appropriate international agreement⁶⁶. Failing a resolution within the strict time frame set by Super 301, the USTR is required to take retaliatory action, which can be set at a level above the determined injury. The deadline for this action is thirty days after the conclusion of any dispute settlement procedure or eighteen months after the action was initiated.

It has been suggested that these provisions reflect a diminished interest on the part of the United States in making multilateral institutions and mechanisms function successfully. For example, nothing in the GATT suggests or permits an individual country to initiate actions or undertake retaliation if its GATT privileges have been nullified or impaired, unless and except if the GATT has made the determination and authorized the penalty. While GATT has only once authorized retaliation, more and more frequently it has been able to speed determination of complaints brought before it, to the point where its average turnaround time is now shorter than the deadlines imposed by Super 301.

Several GATT determinations recently have found fault with a number of U.S. rules and practices, including Section 337 at the *Tariff Act of 1930* (intellectual property) and the U.S. Oil Import Tax. It is likely that many 301 actions, particularly those under "Super 301", could be appealed successfully to the GATT. Nevertheless, the penalty imposed by these actions, and even the threat of their use, is seen by many to be sufficiently costly that "offenders" (as unilaterally defined by the United States) will take heed instead of taking GATT action, particularly since the United States has in the past been slow to accept GATT decisions finding fault with U.S. practices or legislation.

2.5.2.3 Canada and Super 301:

The first *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*⁶⁷, released in April, 1989, identified the most significant foreign barriers to U.S. trade, including a number of Canadian practices. These included Canadian border broadcast measures, plywood standards, cable retransmission, postal rates, and patent protection.

In May, 1989, the USTR released its list of priority countries: Brazil, India, and Japan. Canada was not named; consequently, no formal action under "Super 301" is being taken against Canada. However, should Canada be named as a "priority country" in a future *National Trade Estimate Report* the Canadian practices or programmes which had been identified in the 1989 Report would become subject to immediate 301 investigation.

⁶⁶ That is, through the GATT, or if Canada is involved, the FTA as well.

⁶⁷ UNITED STATES. USTR *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers* April 28, 1989. The report on Canadian practices takes up nine pages of this report.

While these provisions of the *Omnibus Trade and Competitiveness Act* are not aimed primarily at Canada, and the United States government has not named Canada to its first list of "Super 301" priority countries, the provisions of the *Act* can be used by individuals and companies in the United States seeking relief from competitive pressures that they attribute to Canadian practices.

This means that Canadian practices that might be construed as aid to exports or as limiting imports could be brought under increased harassment as a result of the *Omnibus Act*. On the other hand, the dispute settlement procedures of the FTA, and the continuing negotiations on subsidies, may offer Canada more protection than other U.S. trade partners, and provide for more timely resolution of disputes than does the GATT.

U.S. actions against Canada under "Super 301" are likely to be referred automatically to the dispute settlement mechanisms of the FTA. These provide for bilateral consultations and set out timetables and panel procedures that may in time prove superior to those available under the GATT. In particular, they also include Canadian representation.

2.5.3 Sec. 409(b):

As noted above, the USTR has been provided with new investigatory powers through what is known as the Baucus-Danforth amendment to H.R. 5090. Section 409(b) *Identification of Industries Facing Subsidized Imports* instructs the USTR to consider requests from "any entity, including a trade association, firm, certified or recognized union, or group of workers that is representative of a U.S. industry" that has reason to believe it will suffer from subsidized competition before bilateral rules and disciplines are developed.

A clause that extends potential investigations under this provision to any country that concludes a trade agreement with the United States was added after Canada objected to the amendment. However, the amendment clearly is aimed at Canadian subsidy practices and goes far beyond a general relief clause for American firms or industries experiencing difficulty resulting from changes brought by agreements like the FTA.

The USTR can initiate an investigation under Section 409(b), following consultations with an inter-agency advisory committee, the Congress and the President. If it proceeds, the USTR will collect data on the industry and subsidy practices in question, provide this to the complainant, and then consider taking action under Section 301.

It is important to note that whether the USTR undertakes an investigation or not, and regardless of whether the findings are positive or negative, this "shall not in any way prejudice the right of any industry to file a petition under any trade law"⁶⁸. A number of requests for such investigations already have been made, relating to durum wheat exports from Canada, hydro-electric pricing policies in Ontario, and some mining assistance programmes. The U.S. Secretary of Agriculture has indicated that the Administration does not support the durum wheat complaint, but nevertheless, an investigation is underway.

⁶⁸ H.R. 5090 Sec. 309(b)(5)(A).

RESTRUCTURING THE ECONOMY: GOING GLOBAL

In this section of the Report, evidence of the restructuring of parts of the Canadian economy is examined.

Adjustment in industries and national economies is a continual process. The structure of a country's industrial base and of particular industrial sectors -- and the corporate and government policies which assist or direct them -- reflect incessant change in the national and the international economic environment.

The term "globalization" -- implying the increasing integration of the world economy -- describes a particularly intense set of forces that has been responsible for reshaping industrial economies through the 1980s. Based upon a major revolution in communications and computer technology which has, in turn, led to a rapid pace of world financial integration and the shift of substantial portions of world industrial production to newly industrializing countries, this new international division of labour has prompted both the movement off-shore of all or part of the activities of many corporations and the formation of new arrangements between corporations to share the development and production of goods.

Globalizing pressures and responses have taken many forms. These include movement towards industrial co-operation, joint ventures, international consortia, technology transfer and licensing, as well as foreign direct investment (FDI), and increased trade in goods and services. As well, there has been an explosion of financial capital moving about the world in debt forms, swamping in magnitude the volume of world trade. There also has been a large increase in national and international corporate restructuring through mergers and acquisitions and the buy-back of subsidiary corporations.

Superimposed on these forces, at any point in time, are the economic responses to broad shifts in demand for goods and services and the state of macroeconomic health. All industrial economies have witnessed a steady rise in the proportion of their work forces employed in service occupations, and all have recovered slowly through the 1980s from the recession which began the decade.

Not surprisingly, this complex sea of influences has involved complex patterns of job creation and destruction. The Free Trade Agreement has to be seen, for the moment, as simply one more influence, perhaps the one of most consequence, but one that is early in its life and one whose effects are not easy, yet, to distinguish.

The section that follows wrestles with the economic and industrial evidence of these activities and tries to distinguish among global and free trade forces. Hopefully, this section will improve as time passes and the data and information on which it relies is expanded as interested groups are able to bring their analytical guns to bear.

3.1 MEASURING JOB LOSSES AND GAINS

Much of the debate leading up to the signing of the FTA focused on the probability of job creation or losses as a result, rather than on productivity or efficiency gains from competition. The Department of Finance, in the most official of forecasts, suggested there would be real income gains of 2.5 per cent and 120,000 new jobs in the first four years (1989-1992). Still another study suggested that "neither U.S. subsidiaries in Canada nor Canadian multinationals operating in the United States will experience plant closures or worker layoffs"⁶⁹. There were both more robust predictions of gains and more dire forecasts of losses.

A good deal of the public debate over the success or failure of the FTA continues to revolve around the question of whether there are or are not any job losses that can be directly linked to the FTA. While defenders tend to appeal to over-all employment gains, and detractors to specific job losses, many would concede that it is too early to draw accurate and relevant conclusions, and that it will continue to be difficult to separate FTA effects from other economic forces.

Nonetheless there is an emerging consensus among economists that adjustment is occurring, that employment is shifting between companies, industries and countries. The critical need is to collect data to measure and evaluate those changes, whether caused by the FTA alone or by the whole gamut of forces at work in the world economy.

Until and unless a greater effort than is so far apparent is spent in data gathering and analysis, the claims and counter-claims by proponents and opponents of the FTA, as noted below, are likely only to excite cynicism in the public-at-large.

3.1.1 Losses:

From the first day following the passage of the FTA opponents have been compiling and publishing lists of job losses, corporate restructuring and plant relocations which they tie to the FTA⁷⁰.

Estimates of specific job losses made by these groups are often wide-ranging. In the summer of 1989, for instance, the estimates ranged from 23,000 cited by Mel Hurtig, to 33,000 from the Council of Canadians (CoC), to 40,000 by the Canadian Labour Congress.

⁶⁹ RUGMAN, A. 1988 Trade Liberalization and International Investment Discussion Paper 347. Ottawa: Economic Council of Canada. p. v.

⁷⁰ The Council of Canadians published its first *Report Card* on FTA job losses two weeks before the Act came into force, the second, three weeks after.

These estimates have not generally included measures of new employment, although recent reports from the Pro-Canada Network (PCN) recognize that some new jobs have been created, but at a rate slower than previous average monthly increases.

The CLC is expected to release its findings for the FTA's first year in February, 1990, estimating a 50 per cent fall-off in new job creation in 1989 as well as approximately 70,000 specific job losses.

3.1.2 Gains:

With rare exception, FTA proponents have shied away from publicly citing specific details of job gains, relying instead on over-all job creation figures to make their case. However, during the summer of 1989, claims were made that were as wide-ranging as their opponents, going from the 100,000 new jobs cited by the Prime Minister in the House of Commons, to 156,000 cited by Statistics Canada, to the 809,000 at one time reported by the *Winnipeg Free Press*.

More recently, Canada's embassy in Washington has provided some specific examples of what it called free trade winners, identifying companies which had made new investments or increased some activities, although in at least one case cited on their list, over-all employment at the company had declined.

As well, the investment company, Prudential-Bache, has released a study which cites several examples of companies which have prospered since the FTA was signed.

A number of studies, such as those by the Economic Council of Canada and the Finance Department, which had been completed prior to the final negotiation of the FTA have been re-worked to reflect the reduced scope of the FTA in its final form, with estimates of employment gain often reduced by as much or more than 50 per cent against earlier work.

While the Government has not yet made available results of any monitoring or surveys undertaken by the Department of Industry, Science and Technology or other departments⁷¹, at least one internal government study indicates that about 93,000 seasonally adjusted new jobs had been created in the first six months after the coming into force of the FTA. Some 25,000 FTA related job "dislocations" per year were predicted by the same government study.

⁷¹ See 2.4.2. Other Government Departments above. While a good deal of statistical material is collected on an on-going basis, no evidence has come to the attention of the authors of this report that government departments or agencies normally concerned with keeping track of employment, investment and corporate activity are undertaking analysis of specific free trade effects. As noted above, the government contracted a feasibility study on doing this work. See section 2.4.3.3 - Informetrica Feasibility Study.

The Government's report on the implementation of the Free Trade Agreement also steered clear of providing a number for jobs lost or created. Although Trade Minister John Crosbie cited 193,000 new jobs created in 1989, he said "these facts and figures are not directly attributable to the Free Trade Agreement -- obviously there are many other factors at work when business people make decisions"⁷².

1989 employment and job-creation figures from Statistics Canada should be available in February. They are expected to show approximately 200,000 new jobs created in 1989, down from 247,000 in 1988, and 492,000 in 1987, and roughly equal to the 202,000 reported in 1986. Although job creation has clearly slowed from the previous year, because so many other factors and economic activities are also at work equating annual job creation figures or drawing a direct line to the FTA is, as noted above, a difficult task to do with any degree of accuracy.

However, the United States has also experienced a slowdown in net new job creation in 1989 and this may reflect a general trend in OECD countries to reduced employment growth as a part of the business cycle. It is therefore very difficult to assess the role of the FTA on overall employment growth, and to use those figures to assess the impact of the FTA at this time.

⁷² Minister for International Trade John Crosbie. Ottawa news conference held January 19, 1990.

3.2 CHANGES IN THE STRUCTURE OF EMPLOYMENT AND PRODUCTION

Restructuring, both nationally and internationally, may be divided into several trends and types of activity, discussed below with possibly relevant Canadian examples.

Almost all the classes and examples of restructuring make clear that forces other than the FTA are at work. This seems all the more reason for the government and others to engage in intensive data gathering and analysis if FTA effects are ever to be sharply discerned.

3.2.1 Globalization of Production:

To state that companies and economies are becoming more inter-dependent is probably only to state the obvious. However, it really is the key to understanding the pressures for and directions of the restructuring of countries and economies.

The GATT recently has reported, for instance, that global trade is growing at a rate twice that of the growth of world production. This is a resumption of a pace not known since the 1960s, and is mirrored by a proliferation of inter-corporate relationships.

3.2.1.1 The world automobile industry:

Organization charts of the automotive industry show cross-ownerships, alliances, technology-sharing arrangements and co-production agreements so complex as to be virtually indecipherable. Such arrangements are becoming more common over a wide range of industries.

In North America -- where trade in automotive products represents the major portion of all manufactured goods that cross the border -- the companies are usually differentiated between the original "big three" North American companies -- the domestic industry -- and imports.

However, the North American content of some "Japanese" cars often exceeds that of many "domestic" vehicles. Over half the 362,000 Honda Accords sold in the United States in 1989, making it the best selling car in North America, were built in Ohio with a large portion of locally sourced parts. Nissan, has announced plans to produce on the continent two out of every three vehicles it sells in North America within the next ten years. It already produces over 240,000 vehicles per year at its plant in Smyrna, Tennessee, a plant which is slated to almost double its production when the expansion already underway is completed in 1992.

Many "big three" cars, on the other hand, incorporate engines from Japan, parts from Korea and Mexico, and designs from Europe.

The North American auto parts industry is also internationalized, often through subsidiaries or independent "twin" companies which have located in Mexico's maquiladora area.

Part of the discussion at the *Select Panel on the Automotive Industry* set up under the FTA concerns raising the North American content requirements for automobiles, under the

Auto Pact, to 60 per cent. This arises from a "big three" concern that the Japanese and Korean transplants might soon be able to claim "domestic" status as local sourcing and assembly push up the North American content of their vehicles.

3.2.1.2 The pharmaceutical industry:

In the pharmaceutical industry, research and development may be done in one country; design, marketing, and packaging work in another; production in a third; with all combined for sale in an assembly plant in the destination country.

3.2.1.3 Textiles:

In the textile and apparel industry production is similarly internationalized. Cloth is often woven in one country, cut to pattern in the next, then shipped to another to be turned into apparel before being sent for sale in a fourth country.

3.2.1.4 Going Global:

These changes in the way global corporations operate have altered the market and changed competition dramatically and will continue to do so. The FTA is more a reflection of, or a response to these forces, than in any sense their instigator. Any country or company seeking to enter the global marketplace must take account of these world-wide integrative pressures. Several Canada-based companies already have begun the process of coping:

- **Northern Telecom (Nortel)** has made extensive moves to ensure that it obtains a share of the growing international market for telephone exchanges (PBXs). Already dominant in Canada and with a large share of the U.S. market, Nortel holds only 4 per cent of the total global market for its products but hopes to move up to 15 per cent over the next ten years⁷³.

Nortel has established or purchased operations in a number of countries to ensure footholds for future sales and expansion. It has acquired a large stake in STC PLC in Britain and has also opened a production facility in Verdun, France and invested heavily in an R&D centre near Paris. Unfortunately for some of the employees involved, as part of the same process the company has rationalized many of its production facilities, closing or reducing operations across the board, including large workforce reductions in Belleville, Ontario and Aylmer, Quebec and smaller layoffs in Amherst, Nova Scotia and Saint John, New Brunswick. Nortel spokespersons say that these changes are all designed to position it to take a larger share of a quickly growing but extremely competitive market, ultimately leading to increased employment and income in Canada.

- **Bombardier** has expanded its aircraft division by the acquisition of Short Brothers of Northern Ireland and its rail division by acquiring Belgium-based Constructions Ferroviaires et Métalliques SA. It hopes to use the Short Brothers acquisition to help position its regional jet, which is based on the

⁷³ General Electric has stated that if it will close up an operation or divest if it cannot hold 15 per cent or more of global share for any of its core industries.

Canadair Challenger, in the European market. As well as providing an entrée for Bombardier light-rail cars into Europe through BN, Bombardier hopes to be able to transfer the Train à Grande Vitesse (TGV) technology of BN and GEC-Alsthom for use in the North American passenger rail market. Bombardier is also attempting to reach agreement with Embraer, the Brazilian aircraft company, for the licensing and production of the CL-215 water bomber. Spokespersons at both Bombardier and Short Brothers have indicated that their combined R&D efforts will improve the chances of success for both companies.

3.2.2 Restructuring:

Corporate restructuring -- beyond simple expansions and contractions related to changing demand -- takes many forms, including mergers and acquisitions, consolidations, subsidiary buy-backs, and the relocation of existing plants.

The FTA may play a role, through a wide range of its provisions as well as its over-all intent, in creating changes to the environment in which these business decisions are made.

3.2.2.1 Mergers and Acquisitions:

The source of many current employment losses can be found in the mergers and acquisitions activity (M&A) taking place in Canada. It is reported that the total value of mergers and acquisitions in Canada in the first four months of 1989 exceeded the total value of similar transactions in 1988, and it is expected that the final 1989 figures will show a phenomenal amount of activity, exceeding \$12 billion.

However, this phenomenon is neither new nor limited to Canada. M&A activity has been rising world-wide. While the 1989 merger "dance" of Time, Warner Communications, and Paramount in the United States and the 1988 merger of Kraft and General Foods may dwarf the many other huge takeovers on Wall Street, they are but two of hundreds of such deals.

In the United Kingdom, as well, M&A activity has increased significantly. Seven of the UKs ten largest leveraged buy-outs (LBOs) of all time occurred within the past two years, ranging upwards from 450 million pounds sterling to the largest deal which exceeded 2100 million pounds. Only five years ago the largest LBO ever in the UK had been valued at 310 million pounds.

The reasons for this increased M&A are undoubtedly complex. They include: national and international rationalizations of many kinds; the existence of under-valued assets and of large cash pools; and the spread in the use of "junk bonds" and high-leveraging. The promise of national treatment rules under the FTA may have made Canadian acquisitions particularly attractive takeover targets. But more fundamentally, corporate attempts to grow through restructuring, in order to attain the scale required for efficient production, financing, global marketing and R&D, is a root cause of increased M&A activity.

- The merger of **Molson and Carling** is one example of an attempt to secure the benefits of scale. By eliminating nearly half their breweries and consolidating distribution the new company will be able to compete more effectively in the Canadian market and, should the terms of the FTA be expanded to encompass the brewing industry, in the United States as well⁷⁴.
- The **Imperial/Texaco** and the **PWA/Wardair** takeovers are both industry consolidations that were underway prior to the FTA. While job losses in each of these mergers are real, they are a part of on-going generalized corporate restructuring, and free trade between Canada and the United States is only one of several factors which has created the business environment driving these decisions.

The FTA has played a role in other growth-oriented restructuring:

- **Consumers Packaging** of Montreal, already the largest Canadian producer of glass containers, acquired the Domglas division of CB Pak in 1989, moving it into the number three spot in North America, although it presently sells only 5 per cent of its production in the United States. However, the acquisition doubled its number of plants from five to ten. To reduce over-capacity Consumers Packaging closed two plants, one in Montreal and one in Redcliff, Alberta. The company has stated that the resulting 15 per cent cut in its workforce is all it needs to become more competitive and has asked that the reduction of the 11.4 per cent tariff imposed on its U.S. competitors be accelerated so that it can expand its business in the United States.
- **Black and Decker Canada Inc.**, as part of its worldwide consolidation of newly acquired Emhart into its existing operations, is closing two of its three Canadian plants, in Montreal, Quebec, and Trenton, Ontario, moving about 75 of the 250 jobs to its remaining plant in Brockville, Ontario.

Other companies have undertaken expansion, taken on partners, or acquired new subsidiaries since the FTA. Some have located a good deal of the new operations and employment in the United States.

- **CCL Industries**, Canada's largest maker of cans, expanded into the United States in 1989 by acquiring several U.S. companies in the packaging and labelling industry. Later in the year, CCL traded its wholly-owned subsidiary, Continental Can, and \$110 million in debt to U.S.-based Crown Cork and Seal for an 8.8 per cent stake in Crown Cork and \$120 million cash, stating that selling the company to a world-scale manufacturer was necessary to ensure growth opportunities for the Canadian company.

⁷⁴ Competing directly with U.S. breweries would likely entail more closures and consolidations in Canada, and would not be possible without the removal of barriers to inter-provincial trade.

- **Domtex** has sought a U.S. partner for its Caldwell towels division, merging it with C.S. Brooks, and has set up a joint-venture with Citicorp of New York to purchase the commercial textile division of Uniroyal-Goodrich, which manufactures tire cords, reinforcing its Canadian operations.
- **Stelco** has acquired an interest in a cold finished bar steel mill in Illinois.
- **Artopex**, a Quebec-based furniture company, has announced plans for a new plant in Albany, New York.

In these latter two cases the companies hope that they will be able to export component parts and/or increase sales of Canadian-made products through increased presence in the United States.

- **Quantified Signal Imaging** of Toronto, which develops and builds electro-diagnostic medical equipment, has tackled the U.S. market on its own by establishing a U.S. subsidiary to market its products there, but has chosen to enter Japan and Europe through partnerships with Mitsui and ESAOTE Biomedica.
- **Husky Injection Moulding**, a leading-edge manufacturer of moulding machines and dies used by the containers and housewares industry, has recently sold Japanese construction equipment giant **Komatsu** a 26 per cent stake, which will likely grow to 50 per cent. **Komatsu** wanted access to **Husky Injection Moulding's** technology for large scale moulding machines, and will offer its technology in other moulding equipment in exchange. The backing by the much larger Japanese company should also provide **Husky** with needed resources and access to increased R&D funding.

3.2.2.2 Consolidations:

Numerous examples can be cited of job losses and investment shifts which are related to corporate responses to restructuring pressures from competition. Some of that competition may have arisen from the FTA, but measuring which portion of such losses can or should be attributable to the FTA is a difficult task. Conversely, it cannot be definitively stated that the FTA has played no role in these changes. Similarly, statements that plant closures or job losses would have been greater without the FTA to guarantee markets can be neither confirmed nor rejected⁷⁵.

A number of major corporations have reduced employment in global restructuring, some with major job-losses in Canada.

- **Unisys** will close part of its Montreal plant, putting 230 of its 3,000 Canadian employees out of work as a part of a global reduction of 8,000 workers.

⁷⁵ For example, one steel company, **Ivaco**, has stated that it might have moved all of its operations to the United States, in addition to the 200 jobs already moved, if the FTA had not been passed.

Unisys will lay-off or retire approximately 6,000 employees in the United States.

- **Campbell Soup Company**, because of what they call a "mature soup market", closed four U.S. plants and one in Portage la Prairie, Manitoba, laying off 2,800 and 168 employees, respectively.
- **Cheesborough-Ponds (Canada)**, a subsidiary of Unilever, will close one Canadian plant, laying off 150 people in Concord, Ontario, as it moves to consolidate its recently acquired Fabergé product line into existing production facilities.
- **Kodak (Canada)**, the only manufacturer of photographic film in Canada, has indicated that it does not expect any lay-offs among its 2,300 Canadian employees, even though its parent corporation expects to cut 4,500 workers in the U.S..
- **Owens-Corning Fiberglass** (Ohio based), as part of an industry consolidation resulting from a shrinking market for insulation products, purchased the 50 per cent of **Fiberglass Canada** it did not already own from another U.S. company, PPG Industries, and continued to down-size Fiberglass Canada by cutting 371 jobs in Sarnia, Guelph, and Toronto. Owens-Corning has cut its own work-force by 25 per cent in the past three years, and Fiberglass Canada had already laid-off 100 employees in Mission, B.C., transferring the work done there to a U.S. plant.

3.2.2.3 Subsidiary Buy-backs:

One of the principal goals of a national policy of high tariffs is to encourage the establishment of subsidiary corporations inside the tariff boundary in order to create employment. In an attempt to maintain national control⁷⁶ governments often require that a portion of the shares and directorships be held by nationals. Canada, of course, has followed such policies to greater or lesser degree since Confederation through such programmes as the National Policy of 1879 and, more recently, the Foreign Investment Review Agency and the National Energy Programme.

However, the need or incentive to establish Canadian subsidiaries in many sectors has been decreased by steady tariff reductions negotiated under the GATT. Further tariff reductions under the FTA and the extension of national treatment to new U.S. investment, have combined with the changed role of Investment Canada, to all but eliminate the benefit to be derived from separate Canadian subsidiaries for U.S. companies.

General Electric (GE), in 1989, began the process of buying out the 8 per cent of GE Canada shares held by the public. GE believes that public shares in a subsidiary prevents this subsidiary from being fully integrated into the multinational GE organization. Once

⁷⁶ Discussed below in 3.3 National Control.

fully privatized, it is expected that GE Canada, which has supplied the Canadian market with a wide range of products, will cease to be a distinct unit, and will concentrate on producing a narrower range of GE products for the global market, or on the production of components for use by other GE units.

GE has reorganized its worldwide network along these lines already, integrating its foreign operations into 14 core operations, making large divestitures and investments and numerous strategic alliances along the way. At the same time it has reduced its workforce by 20 per cent, to about 400,000. GE has about 10,000 employees in Canada. There is some fear that with privatization and incorporation into the GE empire, GE Canada will lose much of the autonomy it has enjoyed, and that R&D activity and management decisions will move out of Canada to the international headquarters. This, and other recent privatizations of Canadian subsidiaries, has renewed discussions on many corporate boards as to the level of autonomy they can expect to be given by their international parents.

Although this process of subsidiary buy-back, or "privatization", was in many cases underway prior to the coming into force of the FTA -- including the purchase of **Nabisco Brands** by RJR Nabisco last year, and of **Westinghouse Canada** by Westinghouse U.S. in 1987 -- brokerage houses have indicated that the FTA has increased pressure to take out minority shareholders of Canadian subsidiaries.

A large number of other subsidiary corporations have been the subject of privatization attempts or, based on stock exchange or Bay Street activity, are believed to be targeted by their parent companies to go private. These companies, with the parent company shown in brackets, include:

Ford Canada (Ford); Goodyear Canada (Goodyear); Budd Canada (Budd); Du Pont Canada (Du Pont); Celanese Canada (Hoechst); Corby Distilleries (Allied-Lyons); Corporate Foods (Maple Leaf Mills); Union Carbide Canada (Union Carbide); Hayes-Dana (Dana Corp); Kelsey-Hayes (Kelsey-Hayes); Hawker-Siddley (Hawker Siddley); Phillips Cables (BICC); Scott Paper (Scott Paper); Xerox Canada (Xerox); and Teledyne Canada (Teledyne).

3.2.2.4 Relocations:

Often it has been suggested that foreign direct investment attracted by tariff barriers will leave once these barriers are removed, and that many multinationals therefore will abandon Canada. However, evidence suggests that for the largest multinationals, continental rationalization is already nearly complete, particularly in the automotive industry, and that little net job loss or altered production patterns will result from the tariff removals of the FTA⁷⁷.

⁷⁷ See, for example, RUGMAN, A. 1988 Trade Liberalization and International Investment Discussion Paper 347. Ottawa: Economic Council of Canada, and MCFETRIDGE, D.G. 1989 Les entreprises multinationales et la libéralisation des échanges Ottawa: Economic Council of Canada.

However, restructuring has led to a good deal of production and employment relocation to production zones outside Canada and the United States by many large companies. These zones are discussed in Section 3.4 - Export Promotion Zones, below.

There are, in addition, some examples of U.S. companies supplying the Canadian market from the United States and closing Canadian subsidiaries:

- **Outboard Marine Corporation** and **Toro** now intend to serve the Canadian market for small engines from their U.S. plants, closing operations in Peterborough, Ontario and Steinbach, Manitoba, respectively.
- **Gerber**, which provides nearly one third of Canada's baby food, is closing its Canadian food processing operations and will serve Canada from its U.S. plants.

Some of the largest multinationals have chosen to serve the entire North American market for certain of their products from single production centres, and the removal of tariff barriers has allowed some of these to be located in Canada.

- **Xerox** will produce all the toner for its Canada and United States copier operations in an expanded operation in Oakville, Ontario.⁷⁸
- **Proctor and Gamble** has announced that its Belleville, Ontario plant has been chosen as the North American production centre for one of its major products.

Some companies have relocated as part of corporate restructuring to take advantage of lower wages or other regulatory benefits provided by some U.S. states.

- **Bendix Safety Restraints** has moved 400 jobs from Collingwood to Alabama and to Mexico.

Declining markets also can cause restructuring that may benefit larger U.S. operations over smaller Canadian branch plants of the same company.

- Some cases have been cited above in Section 3.2.2.1 and 3.2.2.2.
- The **Parke-Davis** capsule operation has been moved by Warner-Lambert from Brockville, Ontario where it employed 35 people, to South Carolina, where plant capacity can easily handle Canadian needs.

⁷⁸ The improved toner and production process to be used in the plant were both developed by Xerox Canada in Canada.

- **Midas Muffler** has decided to serve a declining market for replacement mufflers from its more modern and underutilized plant in Hartford, Connecticut, closing its Scarborough plant.
- **Glidden (Canada)** will close two of its four Canadian plants, serving the Canadian market with excess capacity in U.S. plants.

At least one study completed by the Department of Industry, Science and Technology suggested that tariff removals and increased foreign competition in the electrical products industry might pose a challenge to Canadian manufacturers. Two recent examples seem to bear out this fear.

- **Square D**, an international electrical components manufacturer, has announced that it will consolidate production of two Canadian plants at Edmunston, N.B. and Port Colborne, Ontario into existing U.S. plants where production costs are lower due to higher volumes. The company has denied that FTA changes prompted its move.
- **GE Canada** has announced the closure of a portion of its Canadian light-bulb operations, in Montreal, Quebec. About 65 per cent of the production will be transferred to Oakville, Ontario, with the balance to the United States.

Relocations are not restricted to foreign-owned companies, however. Some Canadian companies have expanded operations, but done so by increasing employment in the United States while simultaneously reducing employee numbers in Canada.

- **K.T. Industries** of Winnipeg has laid off 20 of its 130 Canadian employees despite recent expansion into the United States.
- **IVACO** is closing one of its Canadian steel plants, offering jobs in the United States to about 150 of its 350 laid-off employees.

The governments of Ohio, Illinois, Michigan and North Carolina have recently announced plans to open economic development offices in Toronto, joining New York which has had an office there for at least fifteen years. Pennsylvania and Indiana are considering opening offices as well, and the eight Great Lakes states are expected to open a joint-office soon. These offices attempt to persuade more Canadian companies to move to their states⁷⁹.

Relocations have not all been a one-way exodus from Canada, however.

- The **Electro-Motive Division** of General Motors, which manufactures diesel locomotives, has nearly completed the transfer of its operations from an older and much larger plant in McCook, Illinois to London, Ontario. McCook has been reduced to one engine a week, from a peak of over five per day and lost

⁷⁹ Canadian provinces have maintained such offices in various U.S. states since at least 1958, and total about two dozen in number.

over 8,000 employees. The London plant has expanded from one engine a week to two per day, and increased its workforce by 500 to 2,000.

- The Chicago, Illinois production line of **FM Foods** will be closed and moved to the company's main facility in Newmarket, Ontario.
- **Bachan Aerospace** closed its Detroit plant and moved its full production to Windsor, Ontario.

3.2.2.5 New Investment Decisions:

Critics of the FTA have suggested that even if many existing plants and operations may not be threatened by tariff removal, new investment and locational decisions may favour the United States over Canada. Again examples can be found that go in both directions.

- **Whirlpool**, in deciding to phase out an obsolete washing machine line produced by its Canadian subsidiary, **Inglis**, did not choose to develop and manufacture a new version in Canada, but decided to replace it with a new machine designed and built in the United States, closing one of its plants in Canada and laying off 650 workers at three others.
- On the other hand, **Camco**, General Electric's Canadian appliance maker, is investing in an updated facility in Montreal to make dryers and dishwashers for the entire North American market, with at least 30 per cent of production destined for the United States.
- To meet its commitment to serve the North American toner market, noted above, **Xerox** will invest about \$17 million in new facilities in Newmarket, Ontario.
- Citing lower tariff barriers, **Dow** announced it would invest \$800 million in a new ethylene-based petrochemical plant in Fort Saskatchewan.

Other examples can be found in the automotive industry. While the auto industry has had free trade for 25 years, and the FTA probably plays only a small role, if any, in recent changes in the industry, increased competition from imports and excess capacity are leading to a massive re-organization of the North American industry and what happens may provide a picture of what to expect in other soon-to-be-rationalized sectors of the economy. It is expected that at least twelve "big three" plants are likely to close and questions have been raised as to which side of the border those closures will be on and where new investment will be made.

- **Ford** is closing an engine plant in Windsor which had been kept open to meet excess demand from a U.S. plant. At the same time, however, Ford will be opening a new plant to produce a similar product elsewhere in the United States. Ford has also failed to indicate the future of its Oakville assembly plant, even though the cars it produces are slated to be phased out in two years.

- **General Motors** has announced the move of van production from Scarborough, Ontario to Flint, Michigan in 1991, and has not yet designated a replacement vehicle, but has announced that its van plant in Lordston, Ohio will also be closed.
- **Freightliner**, a truck manufacturer, has chosen St. Thomas, Ontario, over a potential U.S. site to build its new plant, where it will eventually employ about 1,200.

It is as yet unclear whether the political pressure brought by a declining auto sector, combined with the current imbalance between production and consumption across the Canada-United States border⁸⁰ will reverse the recent trend towards an increased production share for Canada, with U.S. automakers favouring their "home" country over Canada⁸¹.

Even though there is evidence to suggest that some companies still favour home country locations for investment, the global trend is towards internationalization, to the location of parts of a company where organizational interests, input costs and market conditions -- including wage rates, health and safety rules, taxation and regulatory regimes -- are most favourable⁸².

U.S. business investment abroad is also at an all time high, approaching 17 per cent of total business assets. It is important to note that fully 40 per cent of that new investment was not in traditional direct or portfolio investment, but in joint ventures.

3.2.3 Service Economy:

All industrial countries have experienced a steady shift towards services as the principal source of employment. In addition, services have represented a steadily rising proportion of international trade.

⁸⁰ Canada assembles about 800,000 more cars per year than it consumes, the balance exported to the United States. The levels of employment also reflect a similar imbalance, but is reduced significantly once full account is made for parts production.

⁸¹ There is also debate over whether transplants will locate in Canada or in the United States. While there has been increasing resistance in the United States to foreign investment, leading to speculation that the transplants might consider Canada first, new plants and new jobs are welcomed much more positively than are takeovers of existing operations.

⁸² In fact, several major U.S. companies are reported to have moved all their production outside of the United States. For example, even though U.S.-owned and controlled and among the world's largest toy manufacturers, Mattel makes virtually no toys in the United States.

The service sector includes financial services, construction, transportation and telecommunications, consulting, education and health care, retailing and tourism. Nearly 70 per cent of output in Canada is derived from the service sector, and nine out of ten new jobs have recently been in services.

The FTA is the first international trade agreement to attempt to establish some rules in this area.

Other than some rumoured developments, there is as yet little to report in the financial services sector. U.S. interests are thought to be considering the purchase of Canada Trust, although this may be subject to new ownership limits imposed on trust companies by upcoming Canadian legislation. Indeed, the entire area of financial services, both the evolution of institutions in Canada and their federal and provincial regulation, as well as their "globalization", is an area for continuous monitoring.

3.3 NATIONAL CONTROL

Reducing barriers to foreign investment in Canada has been a goal of the current government since its election in 1984⁸³. The FTA extended the principle of national treatment to U.S. investment in Canada.

Takeovers and takeover attempts on Canadian companies such as **Lumonics**, **de Havilland**, **Falconbridge**, and **Connaught BioSciences** recently have rekindled fears that Canada's economy in general, and the leading edge high technology firms and industries in particular, may fall under foreign control⁸⁴.

These and other takeovers and acquisitions have revived public discussion of the need for, and virtues of, an "industrial" or "national" policy and the possible need to "protect" strategic industries.

Though not directly related to the FTA, the recent debate over the sale of Connaught to Institut Mérieux of France centred over whether research and development jobs will remain in Canada and whether spillover employment effects will accrue to Canada or to France.

Critics of the takeover suggest that a foreign owner for **Connaught BioSciences**⁸⁵ will devote a lower proportion of its R&D expenditures to work in Canada and that any benefits from new discoveries will belong to the parent. Mérieux had proposed a plan to continue R&D spending in Canada, combining projects and efforts with its home country operations.

A second bidder for Connaught, Ciba-Geigy of Switzerland, had also proposed combining efforts of Connaught with one of its U.S. partners, Chiron, to move into bio-technology research, at the leading edge of pharmaceutical research today⁸⁶.

After its initial proposal was rejected by Investment Canada, Mérieux pledged that it would spend an additional \$160 million on R&D over five years at a new bio-technology centre

⁸³ This matter is discussed further in Section 4.2.5. below.

⁸⁴ While Statistics Canada has not yet made recent figures on levels of foreign ownership in Canada available, it is estimated that foreign ownership of non-financial corporations may climb to 35 per cent this year, with foreign control in all sectors totalling about 25 per cent.

⁸⁵ Connaught is named after the labs where insulin was discovered, and which was operated by the University of Toronto prior to being sold to the Canada Development Corporation in 1972. Connaught BioSciences was formed when CDC was wound up and its holdings privatized. Mérieux, which is a leading serum manufacturer, is controlled by Rhône-Poulenc, a French state-owned company.

⁸⁶ Ciba-Geigy spends nearly ten per cent of its total revenues of \$14 billion on research and development, as does its Canadian subsidiary on revenues of \$385 million.

to be built in Willowdale, Ontario, and appoint six Canadians to the ten-member board of the new company and make Mérieux shares available to Canadians⁸⁷.

Though in a sense **Connaught** became the case which raised generic issues, it is also important to note that many Canadian companies -- such as Campeau, Olympia and York, Rogers Cablesystems, BCE, and Bombardier -- are active in foreign takeovers as well, and it is difficult to demand a protected market at home while Canadian companies are making strategic acquisitions abroad.

Some U.S. legislators have found the United States the recipient of too much foreign investment and have introduced legislation to screen and limit foreign takeovers of U.S. industry. While the Administration has resisted these incipient attempts at creating a U.S. version of Canada's former Foreign Investment Review Agency (FIRA), major foreign purchases in the United States, coupled with the relocation of U.S. production to third countries will surely increase pressure for action.

⁸⁷ The government eventually approved both bids and Connaught shareholders accepted the Mérieux offer.

3.4 EXPORT PROMOTION ZONES

A large number of countries in various parts of the world and at various levels of development have resorted to what are known as export promotion zones, or export platforms, to improve their competitiveness and share of world production and trade.

These zones range from simple free-trade or customs-free ports to manufacturing or service districts with regulations different from, or employment standards lower than, those in place elsewhere in the country, to world financial centres where domestic regulation does not apply.

3.4.1 Mexican Maquiladora:

The case most often cited with reference to the FTA is the Mexican "maquiladora"⁸⁸ area.

The maquiladora was established twenty-five years ago, following the termination of the U.S. bracero programme, which had permitted Mexicans to enter the United States to work. Mexico decreed that foreign ownership would be permitted in a 28 kilometre wide strip along the U.S. border on the condition that any goods manufactured there be immediately exported. This zone was expanded fifteen years ago to include all of Mexico, but the majority of companies still locate along the border, primarily in Tijuana, Nogales, Ciudad Juarez, Reynosa, and Matamoros.

About 500,000 Mexicans are currently employed by enterprises established under the maquiladora provisions. While an average salary for these employees is difficult to calculate given variations in charges for transportation and meals, approximately Cdn\$0.60 per hour is generally paid for assembly work. Although this wage attracts a large number of Mexican workers because it is relatively high, and unemployment is very high, it is dramatically lower than Canadian or U.S. levels.

The devaluation of the peso in 1982 speeded up the establishment of maquiladora plants; between 1,800 and 2,000 U.S., Canadian and Japanese companies now have factories there. Some of these were operations that had previously been located in other Third World countries and which were relocated to Mexico to be closer to U.S.-based final assembly plants and supervisors. Among them can be found:

- each of the "big three" automakers and many affiliated "twin" parts plants;
- the major electronics manufacturers, including **Northern Electric** which has a plant in Matamoros; and
- the **RCA** division of GE, one of the first companies to open a maquiladora plant, and now employing about 5,000 persons in Mexico.

⁸⁸ One of the several possible "translations" for maquiladora is "grist mill", another is "sweat-shop".

The maquiladora plants provide Mexico's second highest source of foreign currencies after oil revenues, ahead even of tourism.

It has been estimated that fully 60 per cent or more of all inputs used in the maquiladora originate in the United States. These inputs are not dutiable when returned to the United States. Many maquiladora goods also benefit from the U.S. Generalized System of Preferences (GSP), which provides lower or zero tariffs for goods from designated developing countries. In many cases, the only duty paid is on the labour content of assembled products, which, due to low wage rates and no benefit costs, seldom exceeds 15 per cent of the value of the goods.

3.4.2 Canadian Maquiladora Operations:

The existence of the maquiladora regime was widely publicized in Canada when, in late 1988, the equipment of a **Fleck Manufacturing** plant in London, Ontario was transported to **Sistemas y Conexiones** in Nogales, putting the 200 employees in London out of work. The Canadian employees had been making between \$6.65 and \$7.04 and were on strike demanding higher pay.

With respect to the impact of the FTA on this move, it is important to note that Mr. Fleck has stated that he had been planning this move for some time and was going to go ahead whatever the outcome of the FTA negotiations.

At least two other companies have experienced employment losses resulting from the relocation of work, contracts or operations to Mexico.

- Sixty-five employees of **Bovie Manufacturing** in Lindsay, Ontario were laid off following the transfer of a contract with Kimberley-Clark to supply lab coats. They had been producing the coats at a unit cost of about \$0.60; the coats are now to be made in Mexico for approximately \$0.04. The new Kimberley-Clark supplier operates what is known as a "twin" operation. The disposable material for the lab coats is cut from pattern in Tuscon, Arizona, with the parts then shipped across the border to be sewn together. When the finished coats are returned to the United States, duty is paid on only the labour content of the value-added. However, if these coats were shipped to Canada, they would be subject to Canadian duty on the full-value.
- The **Bendix Safety Restraints** division of Allied Signal has laid off 400 employees in Collingwood and transferred the work to Mexico, although a company spokesman indicated that the transfer had nothing to do with the FTA, but rather "[was] strictly economic." Bendix will continue to make seat-belts for the Canadian market in Collingwood, but its export business (parts destined for the United States) has moved to Mexico.

Other Canadian companies with maquiladora operations include: **Dicon Systems**, **Custom Trim**, and **Ideal Equipment**.

It has been reported that at least one company has been formed to aid other companies wishing to relocate entirely outside of Canada. **Bottom Line Technologies** advertises that it advises on what it calls "the highly skilled, low-cost labour reservoir" of Mexico and promises to oversee "the secret transfer of entire plant operations to Mexico".

3.4.3 Rules of Origin:

Since maquiladora goods enter the United States effectively tariff free, there has been concern that goods produced in the maquiladora will be able to enter Canada duty free.

Recent directives from the U.S. Commerce Department make clear that the United States intends not to grant U.S. status to goods which are further processed in a third country before being shipped to their final destination. It says:

in particular, goods produced by either U.S.- or Canadian-owned maquiladora operations in Mexico or other countries do not qualify, regardless of the value of the U.S. and/or Canadian content.⁸⁹

However, the same directive describes several situations in which goods that are returned to the United States for further processing or incorporation into other products might be deemed of U.S. national origin and accordingly be able to enter Canada duty free under the FTA.

Under Article 3 of the FTA, acquiring or reacquiring domestic origin can occur in one of three ways:

- accessories, spare parts, or tools that are delivered as standard equipment with any equipment, machinery, apparatus or vehicle are deemed to be of the same national origin;
- goods which are materially transformed in the United States or Canada can qualify. However, the change of tariff classification must not have been devised to circumvent the rules, such as simply diluting, finishing, packaging or combining goods;
- some goods must also contain at least 50 per cent (and in some cases, 70 per cent) value-added in Canada or the United States to qualify.

Under these rules, it may be possible for component parts built or assembled in Mexico to be returned to the United States, and transformed sufficiently to change their classification and be deemed of domestic origin if subsequently exported to Canada from the United States.

⁸⁹ UNITED STATES *Department of Commerce* 1989 Guide to Exporting Procedures page 11.

The problem of determining the domestic content of goods entering Canada from Mexico via the United States existed prior to the negotiation of the FTA, but there have been fears that lower tariff barriers between Canada and the United States will exacerbate the difficulties. Uncertainty in this area cannot be dispelled until there has been enough actual experience with the operation and use of rules of origin procedures and certificates to determine if there are ways in which goods produced in Maquiladora operations can be imported through the United States into Canada duty free. A determined effort will be made to keep this situation under surveillance and to report the evidence as it is collected.

As frequently noted in this Report, the 1980s have been a period of intense industrial adjustment and restructuring throughout the world. The Free Trade Agreement adds a particular source of pressure, challenge and opportunity to the forces playing on Canada. Just as it is difficult to separate the reaction of economic actors in Canada to the FTA from their reaction to world-wide forces more generally, so is it difficult to characterize the response of policy makers to adjustment pressures as solely, or even primarily, FTA inspired.

This section, therefore, carries out a general survey of "response and initiative" since the inception of the FTA -- without trying to conclude if the FTA was the particular cause or not -- primarily focused on the federal government but addressing the reactions of other levels of government, the private sector and various interest groups in subsequent subsections.

The FTA was and is a federal government initiative -- part of the government's attempt to support a competitive economy -- and how it encourages and facilitates adjustment, and ameliorates its costs, is fully a part of the FTA package.

4.1 THE CANADIAN GOVERNMENT

Together with the presumed benefits of free trade, the process of adjusting to new competition -- restructuring (as discussed in Section 3.0) -- generally brings a number of specific negative effects that many believe the federal government should play a primary role in ameliorating. This has principally been done through the provision of social services such as unemployment insurance.

As important as providing social safety nets is, the federal government can also play a major role, often with the provinces, in the provision of fundamental public goods that foster and support adjustment: communication policies; support of education, training and retraining; labour mobility policies more generally; primary research and policies of assistance and encouragement to commercial R&D necessary to keep Canadian industry at the forefront of the new competitive environment; and support to local levels of government in providing a whole panoply of policies of assistance to industrial location and development. There is, of course, a widely divergent range of opinion over how great a role the government should play in each of these matters.

4.1.1 Employment Adjustment Programmes:

As an economy responds to restructuring pressures, the skills and training of displaced workers may not be adequate or relevant to the new jobs created. The government promised that it would aid in this transition, which is a natural and expected part of adjustment to an expanded market, by providing new and enhanced employment adjustment programmes for those experiencing dislocations as a result of the FTA.

Over the course of the free trade negotiations and during the 1988 election campaign the government indicated on numerous occasions that it would "provide generously for massive adjustment" (if required) and that it would "create the finest programmes that exist anywhere".

To assess what was required to meet this commitment to employment adjustment, the government appointed a select panel, the Advisory Council on Adjustment, to examine and recommend improvements to existing programmes and to make suggestions for new ones. The Council's report, *Adjusting to Win*, was released in March, 1989.

Rather than concentrating on adjustment for individuals, the report made recommendations to improve structural adjustment mechanisms more generally⁹⁰.

The *Toronto Star*, in an article entitled, "For the new jobless, it's the same old story", suggests that this approach more often serves the needs of industry and not "those who are being adjusted -- the workers"⁹¹. The Council's proposals did not meet the expectations of many for new programmes which would provide direct benefits to displaced workers.

At the same time, the fact that the amount of money devoted by the national government to existing programmes, such as Labour Adjustment Benefits and the Program for Older Worker Adjustment, has not kept pace with inflation, has led many to label the current programmes as inadequate and in need of more improvement than the Advisory Council thought necessary or the government has proposed⁹².

After accepting the premise that much of the pressure for industrial restructuring in Canada comes from a rapidly changing world environment, and not specifically from the FTA, the Advisory Council moved on to suggest that adjustment programmes must be universal in order that all who are dislocated receive equal assistance.

The Council therefore decided against offering specific programmes for FTA-displaced workers. Instead, it adopted the view previously set forth by the Economic Council of

⁹⁰ A basic definition of the term structural adjustment is the movement and reorganization of economic resources, within and between firms and industries in order to take advantage of emerging areas of comparative advantage and in response to structural changes in national and international economic systems. Recent examples of such changes range from rapid shifts in the relative price of oil to increasing international competitiveness and export orientation of the newly industrializing countries (NICs). Not only is this a broad definition in terms of the sources of structural change contemplated, but it also encompasses the allocative role of both government and market mechanisms. See SALEMBIER, G.E., 1985. Negotiating Structural Adjustment Internationally: Challenges for National Trade Policy, International Economics Program Discussion Paper 8504. Ottawa: IRPP, page 1.

⁹¹ April 5, 1989.

⁹² See Section 5.3.2.1 - Unemployment Insurance Reform, below.

Canada that the effects on particular workers or companies from implementing the FTA could not be separated from other global effects or from industry- or company-specific factors.

The Council recommended further that the emphasis of Canada's employment "safety net" be changed so that the system behaves more like a "trampoline", helping workers get back to work, primarily by improving skills training. To back up this suggestion the Council pointed to the high proportion of Labour Market expenditure that Sweden allocates to training, and recommended that Canada aim for the same mix. However, it ignored Sweden's commitment to full employment and its success in keeping its unemployment rate in the 2 per cent range. Not only do the unemployed in Sweden receive individual benefits at twice the rate of their Canadian counterparts, they are also offered four times the total retraining assistance. Simply altering the mix of the Canadian system is not, therefore, likely to provide the same results as in Sweden.

The *Report* does recognize the importance of Canada's UI "safety net", and suggests that the any additional programmes, and the increased competitive pressures the FTA may present to existing ones, will require the commitment of new resources to both broaden and strengthen the support provided. Instead, the changes proposed in Bill C-21 simply transfer monies within the system. Bill C-21 attempts to meet one of the Council's recommendations for an increase in the amounts available for training and retraining by reducing individual support levels.

Some critics of the FTA have suggested that the Council and the Government may both have sought to avoid proposals for specific adjustment programmes from a fear of United States complaint rather than an inability to identify more than a very few industries that might be affected. Such programmes would, of course, be subject to U.S. countervail even in the absence of the FTA.

However, trade agreements such as the GATT have generally provided for temporary protection for industries or workers threatened by new trade concessions or by temporary disequilibria in trade balances. As well, governments can have recourse to necessary adjustment assistance during those transitional periods without undue fear of retaliation. The FTA does not provide an exemption from existing countervail laws for adjustment programmes, even if specifically designed to ameliorate FTA dislocations, relying instead on the premise that programmes for structural adjustment will be "general" in nature, and therefore not subject to countervail.

International trade organizations such as the GATT have never reached a firm understanding of what constitutes a subsidy⁹³ and U.S. trade courts and commissions have produced varying rulings as to what constitutes a countervailable subsidy. While the test for a negative finding has often been the "general availability" of a programme,

⁹³ See Section 2.3.2 Subsidy and Trade Remedies Working Group, above.

interpretations by U.S. trade courts as to what constitutes "general" have been widely divergent⁹⁴.

4.1.2 Training and Education:

A key characteristic of the labour market in the 1980s has been the growing demand for well-educated and highly-skilled workers. This trend reflects changes in the occupational mix of employment towards managerial and professional jobs, which require higher levels of education and skill, as well as increases in the skill content and educational requirements of most occupations.

Thus, education and training are becoming increasingly important, both to ensure full utilization of the labour force and to take advantage of the emerging opportunities open to Canadian companies. Mr. Jean de Grandpré told the Senate Foreign Affairs Committee in December, 1988 that, "there will be a shortage of certain skills in this country in the very near future, especially if universities continue to be underfunded"⁹⁵.

Even though these trends are clear and, as well, are commonly agreed upon by government, industry and educational authorities, the supply of well-qualified workers in certain occupations has not been keeping pace with demand. The strongest evidence of substantial and growing mismatch between available and required skills is the growing number of job vacancies that go unfilled. In fact, according to Statistics Canada, 14 per cent of manufacturing firms reported their production activities were impeded by a lack of skilled labour⁹⁶.

Another study, by the Canadian Federation of Independent Business in early 1988, found 43 per cent of small businesses citing shortages of qualified labour as a major problem.

The Advisory Council on Adjustment viewed education and training as key to the success of Canada and for individual companies. However, the Advisory Council also pointed out that few corporations undertake training and/or retraining in Canada. According to the *Report*:

⁹⁴ "General availability" would seem to be almost self-explanatory. Nevertheless, differing interpretations have been made. It has been variously determined that "specific" benefit can be derived from government programmes based on take-up rates -- on the distribution and number of eligible firms which actually make use of the programme -- even though programmes are available for all. In other cases, a programme for the fishing or forestry industry as a whole have been considered not sufficiently general, but would need to be available to both, or all, industries in order to be deemed "general".

⁹⁵ CANADA. *Senate Committee on Foreign Affairs, Proceedings*, December 29, 1988.

⁹⁶ STATISTICS CANADA, *Business Conditions Survey*, October 1988.

In 1984, three out of four establishments did not provide any formal training....Moreover, in firms offering training, evidence shows that it is directed in large part to employees who already have above-average education and pay⁹⁷.

While "the Council believes that the responsibility for training the unemployed -- some one million -- rests primarily with the government....[and that] the responsibility for most of Canada's training effort -- training the 12 million or so employed -- rests with the private sector", it also recognizes "that the private sector will not increase its training efforts simply because it is exhorted to do so" and recommends "establishing a corporate tax liability that would be offset completely if a firm provided a base level of training". But, even though "the Council recognizes that without appropriate safeguards [it] might produce only a minimum level of incremental training", it suggests that "such a tax liability should be set at a relatively low level, so that employers would have little difficulty matching it"⁹⁸.

While business response to the Council's proposed shift of training responsibilities to business has generally been positive⁹⁹, there is resistance from some business circles to what amounts to a payroll tax¹⁰⁰. The Province of Ontario is considering such a programme of its own, but it appears likely to raise some of the same objections. At a recent conference organized by the Canadian Manufacturers Association and the Premier of Ontario, agreement could not be reached even that businesses should be primarily responsible for training their own employees, although the consensus among the participants had clearly shifted towards that view.

Although governments at various levels remain committed to higher education and training, government spending in these areas has not kept up with either inflation or the growth in enrolment. Statistics Canada reports that federal government payments for education and training will total \$6.7 billion this year, up 1.8 per cent over last year. This contrasts with a 3.6 per cent increase in total federal government spending, exclusive of debt servicing charges. Nor is this a one-time reduction. The average federal funding increase reported for the period 1985 to 1989 has been 2.3 per cent, while the rise in the Consumer Price Index over the same period -- which many believe to under-represent the level of inflation for post-secondary institutions -- has been 4.2 per cent¹⁰¹.

⁹⁷ ADVISORY COUNCIL ON ADJUSTMENT, 1989. Adjusting to Win, Ottawa: Supply and Services Canada, p. 42.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 44.

⁹⁹ *Financial Times*, 1989 "Bouncing into job retraining", April 3.

¹⁰⁰ *Montreal Gazette* 1989 "Report Links Tax to Training", March 30; and "de Grandpré report split", April 14. In fact, the Canadian Federation of Small Business has withdrawn from the Alliance for Trade and Job Opportunities because the CFIB does not support the proposal for a training tax.

¹⁰¹ This matter is fully discussed in CANADA. *Standing Senate Committee on National Finance* 1987 Federal Policy on Post-Secondary Education.

In addition to the short-fall against inflation of over 4 per cent, post-secondary institutions also expect to have a 3 per cent increase in enrolment this year, with projections for continued real growth.

There is increasing concern that Canada's primary and secondary education systems are also under-performing relative to those of competing countries, with the possible exception of the United States. The Prime Minister had indicated that the issue of a national educational strategy was to be discussed at the most recent First Ministers' meeting. However, the continuing difficulties over the Meech Lake Accord prevented this item from receiving full consideration.

4.1.3 Research and Development:

Canada's comparatively low rate of expenditure on research and development is common knowledge. Canada consistently ranks last or next to last among OECD countries in rankings of proportion of GDP devoted to R&D, and barely approaches half the rate in the United States, Japan or West Germany. In money terms, Canadian industrial R&D spending was only \$3.8 billion compared to \$107 billion in the United States in 1986.

Most commentators and industry analysts agree that increased R&D spending is required if Canada is to prosper during this period of structural adjustment. This also requires improved co-operation among the principal sources of R&D investment: business, academe, and government¹⁰².

Recent Canadian tax reforms have meant a less generous tax treatment for R&D expenditures, reducing the allowable write-off by about 20 per cent. The Conference Board has targeted this as a factor contributing to reduced R&D expenditures by industry. The Advisory Council on Adjustment took note of this and recommended that the government monitor the impact of the tax treatment of R&D activity, with a view to providing increased incentives when appropriate.

There is much dispute over which sector -- business or government -- has been failing to carry its weight. This focuses on several issues, particularly spending differences between domestic and foreign firms¹⁰³, and whether expenditures have kept pace with commitments. There is, however, almost universal agreement that total R&D spending in Canada is not keeping pace with that of other countries and that new initiatives are required by all sectors.

¹⁰² The private sector provides about 53% of total R&D spending in Canada; other shares are: universities and colleges 23%; federal government 16.5%; provincial governments 3%; non-profit groups 1.5%.

¹⁰³ MCFETRIDGE, D.G., 1989. Les entreprises multinationales et la libéralisation des échanges, Ottawa: Economic Council of Canada.

While no new government R&D programmes specifically related to the FTA are reported, the government has recently announced the formation and funding of 14 different research programmes under its new Networks of Centres of Excellence, in the fields of health care, space and ocean research, construction, robotics, and telecommunications.

In the corporate sector, R&D spending continues to lag behind other countries, with one or two notable exceptions. In the high-technology telecommunications and aerospace industries several companies are consistently high spenders, and, perhaps as a result, are globally competitive. The **Connaught-Mérieux** merger is expected to contribute to an increase in R&D in the pharmaceutical industry, where spending has increased marginally since patent protection was increased. The government has also recently committed some funds to the establishment of a Canadian Institute of Bio-technology to assist the Canadian industry.

However, the fact that R&D spending of the various subsidiaries of **BCE**¹⁰⁴ together account for nearly 20 per cent of corporate R&D spending in Canada, with the top ten firms accounting for over half, indicates that the vast majority of companies are not significant spenders.

While some portion of this lower R&D spending level may be accounted for by the structure of Canadian industry -- a large percentage of Canadian GDP is derived from branch plant assembly operations¹⁰⁵ -- nevertheless some foreign firms are among the top spenders.

- **IBM**, which spends over \$5 billion worldwide, spent about \$180 million in Canada in 1989¹⁰⁶ and has its second largest software development programme located in Canada.
- **Pratt & Whitney Canada** spent \$247 million.

However, other branch operations spent very little.

- **Xerox** spent only \$15.2 million.
- **Johnson & Johnson** spent only \$3.5 million.

Low R&D spending by subsidiary companies remains a serious problem.

¹⁰⁴ Primarily Bell-Northern Research (BNR) and Northern Telecom (Nortel).

¹⁰⁵ For instance, the biggest players in the largest manufacturing industry in Canada, the automotive industry, do virtually no R&D work in Canada. It is reported that General Motors has begun to do some industrial process engineering research as part of the massive expansion of its Oshawa Autoplex, but this would still represent only a very small portion of the substantial R&D work done by GM.

¹⁰⁶ This represents about 6.9% of IBM's Canadian sales of \$2.6 billion, approaching the world-wide R&D figure of 7.75% of sales.

4.1.4 Trade Promotion:

The Government has identified five new or improved programmes to enhance Canadian exports to the United States.

- It has increased the number and depth of studies used to identify market opportunities for Canadian producers.
- It has expanded Canadian participation in international trade fairs. Over 10,000 Canadian firms participated in over 400 different such events in the United States in 1989.
- A programme encouraging links with border states -- New Exporters to Border States (NEBS) -- has been expanded.
- A similar programme -- known as NEXUSS (New Exporters to United States Southern States) -- has been established to improve Canadian penetration in the South.
- To encourage U.S. purchases of Canadian goods, U.S. buyers have also been brought on missions to Canada.

Over \$20 million was allocated to these programmes in the 1989 fiscal year and the Government estimates that \$1.5 billion in new business will result. The Government has also announced the opening of three more satellite trade offices in the United States, bringing the total number of trade missions there to 27. As well, a large number of "hands-on" seminars have been conducted for Canadian firms interested in expanding their sales to the U.S. government and in the detail of export financing, customs procedures, and the new rules of origin.

It is important to note that NEXUSS and the other new U.S.-oriented programmes are intended not only to aid export penetration in the United States, but are to be used as stepping stones to the broader global market. The Minister of International Trade told a House of Commons committee that "the ultimate goal is to develop an outward looking trading culture where the knowledge and expertise of Canadians match the importance of international trade to our economy"¹⁰⁷.

A number of initiatives have also been taken with respect to trade prospects in Europe and the Asia Pacific basin¹⁰⁸.

¹⁰⁷ CANADA. *House of Commons. Standing Committee on External Affairs and International Trade Proceedings*, 3:11. May 25, 1989.

¹⁰⁸ These are discussed below in Sections 7.1 and 7.3.

4.1.5 Trade Intelligence:

The Department of External Affairs has retained a number of consulting firms to begin the task of identifying subsidy programmes provided by various levels of government in the United States that may have an impact on Canadian trade prospects. While this task was initially expected to be completed by March, 1990, Minister Crosbie has recently stated that the process may take a full year. It is unclear whether the government will take steps to ensure continued monitoring of such practices in the United States, beyond the normal surveillance by diplomatic staff.

Monitoring international developments and competitors' plans may soon be just as essential as prospecting for new trade opportunities for Canadian exporters. Early intelligence on foreign export plans can be of strategic assistance to domestic Canadian firms. Increased government and industry association monitoring in this regard is therefore warranted.

4.1.6 Government Procurement:

To meet the FTA requirements for opening up government procurement practices, the Government has combined the Bulletin of Business Opportunities and the Gazette Notices of Proposed Procurement and Contract Award Notices into a new weekly publication, *Government Business Opportunities*.

Available contracts will be classified under these categories: restricted to Canadians; open to Americans under the FTA; and open to all under the GATT. While in some cases, the required pre-qualification of potential contractors may restrict access to government contracts, the new Procurement Review Board has had some success in making the entire process more transparent and, in general, open to a wider range of eligible suppliers.

While the United States has also reclassified contracts in accordance with FTA requirements, it has not made any changes to its contract notice process. Instead, individual bidders are left to determine which, if any, contracts may be available for Canadian suppliers. Since the United States agency responsible for procurement has not co-operated in revamping their lists, the Canadian government has now undertaken to sort the daily U.S. list and produce a more comprehensible list for use by potential Canadian suppliers.

4.1.7 Other Government Measures:

The federal government has announced increased funding for universities offering international business education and has helped to establish a new Centre for International Trade Policy and Law, jointly based at Carleton University and the Université d'Ottawa.

As well, a number of university- and NGO-based research projects on international competitiveness, U.S. subsidy practices, and other trade-related matters have been financed.

No changes as yet have been reported to the data collection methods of DIST, Investment Canada, or Statistics Canada which would help to differentiate between the United States

and the rest of the world with respect to the origin of transhipped or further processed goods. Nor have additional questions, attempting to measure the effect of the FTA on investment or other decisions, been added to on-going government surveys of business intentions.

Few detailed studies of individual industries, seeking to identify FTA effects, yet appear to be supported or underway, although the Institute for Research on Public Policy has recently received funding from the Donner Canadian Foundation to begin such work.

4.2 RESPONSE & INITIATIVE ELSEWHERE

4.2.1. Provincial Government Initiatives:

Provincial governments have also undertaken a number of initiatives in response to the FTA. While there has been some dispute over whether the provincial governments are bound by the FTA, by and large they have followed through where action was required, with the notable exception of barriers to trade in alcoholic beverages where progress has been slow.

Liquor, wine and beer pricing practices in Ontario and shelving requirements in Quebec may lead to United States action under the FTA or a continuation of the long running GATT complaint.

Provincial industry ministries also have been actively pursuing the same goals as their federal counterparts in attempting to assist adjustment to FTA forces. As they do so, more intense scrutiny by the United States of potentially countervailable practices seems likely¹⁰⁹.

The Province of Ontario has established The Premier's Council, an advisory panel of corporate, academic and government experts. It has produced a report, *Competing in the New Global Economy*, which identifies the strengths and weaknesses of the Ontario economy in a global context¹¹⁰ and includes adjustment and restructuring advice in its recommendations. As a follow-on to this report, the Premier's Council has commissioned a number of studies and recently co-hosted a forum with the Canadian Manufacturers Association (CMA) to address the question of how to make Ontario's companies, worker-force and government policy more competitive. Policy initiatives to meet those goals, including the possibility of a pay-roll tax for training, are expected from the Ontario provincial government in the spring.

In Nova Scotia, the government appointed an Adjustment Advisory Council, chaired by Gilbert Winham of Dalhousie University, to address the same issues as the de Grandpré task force. Its report, *Adjusting to the Challenge*, was issued in September, 1989, and while generally following the thesis of the Economic Council and the de Grandpré report -- that adjustment programmes need to be universal -- it did make several specific recommendations for adjustment assistance to industries thought likely to be subject to

¹⁰⁹ For example, Ontario's new wage assistance programme for engineers, called an "incentive" rather than a subsidy by the Ontario government, is likely to cause alarm as it is directed to exporting firms. Other "subsidy" programmes may also attract U.S. attention. For example, see "L'attitude des provinces dans certains dossiers mettrait en danger le traité de libre-échange; le talon d'Achille: les subventions gouvernementales aux entreprises", *Le Devoir*, 15 juillet, p. A2.

¹¹⁰ PREMIER'S COUNCIL, 1989. *Competing in the New Global Economy* 3 Volumes. Toronto: Province of Ontario.

serious competitive challenges under the FTA. These included various sectors of the agriculture industry and the clothing and textile industries.

4.2.2 Local and Municipal Government:

A number of border cities such as Windsor and Brockville have begun the process of establishing new industrial parks designed to facilitate new investment from U.S. firms. However, so far, little new investment has been reported.

Other municipalities have expanded existing trade promotion activities in the United States, and a number of mayors have led delegations to Europe and Asia in the search for new investment.

A number of U.S. border cities, including Buffalo and Ogdensburg, New York, have been actively pursuing new Canadian investments and promoting themselves as locations for export oriented U.S. companies.

4.2.3 Corporate Initiatives:

While business interest in the idea of free trade remains high, the Canadian Manufacturers Association has expressed concern that free trade means little to a large portion of Canadian business. A survey of CMA members in the spring of 1989 found that only a minority had done any detailed study of the impact of free trade on their customers, suppliers and competition even though 40 per cent expected to rationalize their product lines as a result. Surprisingly, nearly 60 per cent of its members reported that there would probably be no substantial change in the way they operate¹¹¹.

A major report, *The Aggressive Economy: Daring to Compete*, released in June, 1989, set out the CMAs concerns and recommended actions to redirect the attention of its members towards outward-looking and competitive strategies.

In January, 1990 the CMA co-hosted a forum with the Province of Ontario and has commissioned a number of consulting reports on the strategies followed by companies which have both succeeded and failed to enhance their competitiveness.

Much of the corporate response to the FTA is discussed in the Section 3.2 - Changes in the Structure of Employment and Production.

¹¹¹ As reported by the *Globe and Mail*, "No clear pattern on free trade", July 4, 1989 B1.

4.2.4 Lobby and Research Groups:

Pro-free trade business groups, such as the Business Council on National Issues and the CMA, continue to be active, although the focus of their trade-related work has shifted to the nuts-and-bolts of managing trade. Much less promotional work and research on the positive benefits of free trade is being done by these groups. The **Alliance for Trade and Job Opportunities** seems to be dormant.

While the pro-free trade groups have steered away from releasing reports, individual companies which had been part of these groups, such as the **Royal Bank**, have released evaluations of the first year of the FTA. The **C.D. Howe Institute** is also expected to produce a comprehensive report early in 1990.

Independent "for-hire" research groups, such as Informetrica and the Conference Board, have scaled down the general attention they give to FTA-related matters based on reduced demand, although consulting groups which are more directly tied to technical trade management issues have experienced some increased demand.

Several specialized news services provide in-depth information for the trade policy and law community. These include the law reporting company, CCH International, which produces *The Free Trade Observer* monthly, for incorporation into its binder *Free Trade Law Reporter*, and the *Globe & Mail*, in conjunction with the *American Banker*, which has begun weekly publication of the *Canada-U.S. Report on Free Trade*.

A large number of research projects on various aspects of the FTA, business restructuring, cross-border investment flows, and international trade are under-way at an assortment of independent research institutes and at the universities, although there is little evidence of co-ordinated effort.

Some of the groups which had actively opposed passage of the FTA continue to be active in monitoring and publicizing events which they believe to be connected to the FTA. They contend, further, that a number of government policy actions, well outside the formal requirements of the FTA, are a part of the implementation process¹¹². While the Government denies any direct link between the FTA and these other actions, the Minister of Employment, Barbara McDougall, speaking on Bill C-21, the Government's proposed changes to the unemployment legislation, stated that "privatization, deregulation, tax reform and free trade are all parts of the same agenda [as the UI changes] for revitalizing the Canadian economy to meet the needs of the increased globalization of markets and rapid

¹¹² These include the artificial maintenance of high exchange rates, too easy acquiescence to unfavourable GATT rulings, changes to Unemployment Insurance eligibility and benefits, the removal of transportation subsidies, and several parts of the June, 1989 budget, including the elimination of postal subsidies and two dairy support programmes and cutbacks to regional development spending. See, for example "Atlantic Agency's uncertain future worries business" *Toronto Star* August 28, 1989.

technological change"¹¹³. Likewise, Trade Minister John Crosbie often notes these other elements when discussing how Canada is adjusting to free trade, but distinguishes between "linkages" and "causation".

Opposition groups continue to keep these matters before the public, and regularly report on their views, including the provision of lists and analyses of corporate and government restructuring activity.

- The **Pro-Canada Network** has been the most active in performing or co-ordinating research and publicity work related to the FTA.
- The **Council of Canadians** has reported a doubling of membership in 1989.
- The **Canadian Labour Congress** has undertaken to compile and analyze and make available data on job losses and plant closures.

4.2.5 Co-operative Adjustment:

Both unions and employer groups, such as the CMA, have recognized the need for including workforces in decision-making and for positive adjustment activities, rather than fighting over each stage of rationalization. However, the perceived inadequacies of government adjustment assistance programmes, the absence of employment guarantees in most collective agreements, coupled with a history of lay-offs and plant closures by individual companies undergoing restructuring or introducing new production techniques, has contributed to an atmosphere where little co-operation seems likely in the short-term.

A positive force in this area has been the **Canadian Labour Market and Productivity Centre**, which was established in 1984 to facilitate direct consultation between business and labour on issues of broad social and economic concern. It has undertaken a number of initiatives to enhance joint efforts between business and labour towards improving productivity. A number of working groups have been established to address the Canadian response to the many global forces and adjustment pressures which are acting on the Canadian economy, and directly or indirectly include consideration of FTA related matters.

Occasionally, takeovers by employees or local management has been a response to potential plant closures. These efforts have continued.

- The **United Steelworkers**, which represents workers at the Inglis plant in Toronto slated for closure by its U.S. parent, Whirlpool, sought partners to keep the 650 employee plant open. The union, together with the City of Toronto, Metropolitan Toronto, and the Province of Ontario contracted consulting reports and feasibility studies examining the possibility of a worker buyout and of potentially profitable product lines. These efforts ultimately failed and the plant closed in November, 1989.

¹¹³ CANADA. *House of Commons Debates*, June 6, 1989.

- In Cornwall, Ontario, employees of **Marimac**, a drapery manufacturer, are attempting a takeover prior to the slated February, 1990, closure.
- The management of **Ricwil Limited**, an insulated pipe manufacturer in St. Thomas, Ontario has been negotiating with head office in Ohio to create a new and independent Canadian company which would then re-open the plant.

Harmonization of national policies has become a central concept emerging from the economic pressures of the 1980s and has arisen in Canada in particular association with the debate surrounding the FTA. In some contexts it is taken to imply beneficial international collaboration and concertation in the management of economic events. In other contexts, it is used negatively to imply international pressures to compel national policies to serve a narrow business agenda exclusively. Both senses are discussed under a number of sub-section heads in this section.

5.1 HARMONIZATION & SOVEREIGNTY

In response to the pressures of global restructuring and the growing interdependence of national economies, noted almost continuously in this report, some countries have begun to recognize the necessity of undertaking co-operative initiatives as the best way to respond to the fact of interdependence. While classical trade theory suggests that comparative advantage will dictate what gets made where, and what gets traded as a result, and that varied factor endowments result in varied industrial structures and trade, today, governments also play a major role in this process.

Many government policies can effect the competitive capacities of companies seeking to do business. For example, laws dictating high minimum wages in one location may move production of a good requiring low-skill labour to another location, while low levels of education and skills training will push high-technology or research related jobs to areas with a better educated workforce. Differences in investment and taxation policies, regulation of health and safety, and environmental protection rules also contribute new complexity to locational decisions by corporations seeking the maximum return for their efforts.

Whether or not a country is in a free trade relationship with some or all of its trading partners, all countries for which trade is important face pressures to harmonize, or to equalize the effects, of policies that have an important consequence for the business environment. Entering into a free trade agreement will only increase those pressures, particularly in areas of the economy that lack natural economic advantage such as abundant natural resources or energy supply, or which face high transport costs. Increasing market size brings increased sales opportunities, but at the same time increases competitive pressures.

As the range of policy environments that business can choose among widens, pressures for harmonization of government policies will increase. These pressures can be met (a) by moving towards the adoption of international market-based standards whose lowest-common-denominator tendencies often do violence to the social goals of states; (b) through the negotiation of co-operative agreements; or (c) by resorting to protectionism to isolate all or part of a national market from international competition. Of course, the protectionist option is eliminated for those sectors of an economy encompassed within an agreement for a free trade area.

Beyond policies focussed narrowly on the business environment lie broader areas of what might be called "framework" economic policies whose harmonization commands, at least in some respects, little dissent. One such area, of course, involves the continuous attempt by industrial countries, at Summits, in the OECD, at the G-7, and within the International Monetary Fund, to engage in multilateral co-operation in establishing the structures of monetary and fiscal policy.

Perhaps more contentious are attempts by OECD members to co-ordinate those economic policies, such as interest and exchange rates, and government spending levels, which affect a country's ability to deal with the accelerating pace of globalization of trade. There has also been enormous pressure to integrate world financial markets and institutions. These trends, which echo those in international trade generally, include deregulation, reduced exchange controls and extra-national use of national currencies, securitization, new types of transaction processing, and twenty-four hour screen-based trading. One consequence of these global forces has been to add substantially to domestic pressures for deregulation and integration of financial institutions in and between Canada and the United States¹¹⁴.

Canadian participation in international co-operative attempts to deal with growing interdependence and the globalization of the economy, and a significant unilateral domestic response, were both already well under way before the inception of the trade negotiations with the United States. For instance, with reference to international attempts among the G-7 countries to manage exchange rates, the Governor of the Bank of Canada recently stated that:

the major industrial nations are presently engaged in an exercise of international economic co-operation and co-ordination that is quite unlike any previous experience in its regularity and intensity, and in the scope of its agenda. This exercise has implications for all kinds of policies, including monetary policy¹¹⁵.

Some have suggested that international monetary and fiscal co-ordination on this scale threatens national sovereignty; yet it is also contended that "nations do not lose sovereignty by reaching agreement with other sovereign nations to reassert some measure of political control over the evolution of economic events"¹¹⁶. A failure to respond to international pressures for harmonization, by not harmonizing directly, negotiating multilaterally or creating national programmes with equivalent effects to international standards may lead to isolation, protectionism and economic decline. Policies to restrict competitiveness may contribute to the erosion of the very sovereignty they were intended to protect. How a country faces these pressures, whether actively with initiative or passively by rear-guard

¹¹⁴ Discussed in Section 5.2.1 below.

¹¹⁵ Speech by John Crow, Bank of Canada, May 15, 1989.

¹¹⁶ OGATA, COOPER, SCHULMANN, 1989 International Financial Integration: The Policy Challenges Report to the Trilateral Commission #37, p. 2. New York: The Trilateral Commission.

response, whether through unilateral action or international negotiation, is more at the centre of the question of the exercise of sovereignty.

However, policy harmonization often goes beyond co-operation and co-ordination and international pressures for it become most contentious when those pressures invade the structures of domestic social policy or threaten the way a country chooses to attempt to ameliorate regional inequities¹¹⁷.

¹¹⁷ Some of these concerns are examined in Sections 5.3 and 6.3.1 below.

5.2 ECONOMIC POLICIES

5.2.1 Financial Services:

The progress towards North American free trade in financial services and the integration of financial markets reflects a movement already well under way in Canada in response to global forces. It has also been suggested that these international pressures cannot be ignored, and that to do so might relegate Canadian banks and other financial institutions to a regional role, effectively denying them, and Canada, easy access to the world's principal capital pools and financial markets¹¹⁸.

Depending on how one views the current status of North American financial institutions and regulations, the FTA financial services provisions may play a major role in either speeding or slowing the process of globalization in Canada.

Some analysts take the view that U.S. regulations are increasingly out of step with those of the other major financial service centres, such as London and Tokyo, and prevent the innovation and scale required to be globally competitive. If Canada adopts the U.S. way of doing things it may "leave us with a branch-plant service sector alongside our branch-plant manufacturing sector"¹¹⁹ without moving it closer to being globally competitive.

In the United States a number of long-standing laws and regulations prevent inter-state banking and combined investment and commercial operations, a policy at odds with international trends. While the United States, through the FTA, undertook to make "best efforts" attempts to reduce these restrictions, progress has been slow. As a result, Canadian financial services companies may be hampered in their attempts both to enter the United States market and to participate in world markets at the same time.

If the United States brings about these changes in its domestic regulations, new markets may open for Canadian financial services. On the other hand, the mere presence of the larger U.S. financial institutions operating in Canada, under the auspices of the Financial Chapter of the FTA, may create more of the competitive pressure needed to hurry the restructuring of the Canadian financial sector. The FTA may therefore indirectly lead to the development of the competitive strengths needed to export financial services into the international marketplace successfully, even if the United States and U.S.-based banks are not in a position to do so.

¹¹⁸ COURCHENE, T.J. 1988 Proceedings Senate Foreign Affairs Committee, July 28.

¹¹⁹ ONTARIO. *Ministry of Treasury and Economics* 1986 "Background Notes" in Ontario Study of the Service Sector May p. 25.

5.2.2 Exchange Rate Management:

Three issues have brought the Canada/U.S. exchange rate into recent prominence:

- The upward trend in the rate itself, which has, perhaps, focussed more intense pressure on Canadian exporters than any other international influence;
- The fact that fluctuations in exchange rates have a larger and more immediate effect on inflation, employment, investment and locational decisions in Canada than in many other countries because Canada is far more dependent on international trade. Indeed, according to the Governor of the Bank of Canada, John Crow:

the Canadian economy is very open to international exchange and international economic and financial influences. More than a quarter of our total production, of goods and services, is traded internationally. We have no exchange controls of any kind and our two-way flows of capital are large by any yardstick.¹²⁰

- Allegations from some quarters that recent trends in the Canada-United States exchange rate are attributable to the FTA, through a "secret" deal between the two countries' finance ministers in late 1988 made to re-start the stalled FTA negotiations.

The United States, Canada's largest trading partner, is less dependent on both trade in general, and North American trade in particular, than is Canada. This together with the fact that a large proportion of Canada/U.S. trade is priced in U.S. dollars causes exchange rate fluctuations between the two countries to play a greater and more immediate role in effecting the Canadian economy.

5.2.2.1 The Exchange System:

Canada maintains an independently floating exchange rate, one of only fifteen countries which does so¹²¹. While Japan and the United States are in this group, the European Community (with the notable exception of Great Britain) has moved towards stabilizing exchange rates among its members' currencies¹²².

The central virtue of the European "snake" is thought to be the greater encouragement to trade and investment activity brought about by the reduction of exchange-rate risk.

¹²⁰ Speech by John Crow, Governor of the Bank of Canada, 15 May 1989.

¹²¹ INTERNATIONAL MONETARY FUND, 1988. Annual Report 1988 Washington, D.C.: IMF.

¹²² Exchange rates in the European Monetary System (EMS) are maintained within a margin of 2.25 per cent around the bilateral central rates against other participating currencies, with the exception of Italy, where the margin is 6 per cent.

Most of the larger developing countries, primarily the newly industrialized ones (NICs), also have floating rates, but generally these are closely managed against other economic indicators in order to support monetary, investment or industrial policies¹²³. Most other small, open economies maintain fixed or pegged range rates against the currencies of their major trading partners¹²⁴.

5.2.2.2 The Canadian Exchange Rate:

Since the demise of the Bretton Woods system in the 1970s, the Canadian dollar has moved through long swings, first rising, then gradually falling against the U.S. dollar. From a premium over the U.S. dollar in the mid-1970s, the Canadian dollar declined to its lowest level of U.S. \$0.7152 by 1985.

Concurrent with the advent of the Free Trade Agreement with the United States, the exchange rate has risen, first to U.S. \$0.7696 when the agreement was signed in December 1987, to U.S. \$0.8218 when the 1988 election was called, and to U.S. \$0.8450 when the Agreement came in to force. The dollar recently has traded at an average of U.S. \$0.8550 with highs of over \$0.86, although in the early part of January, 1990 the average rate had fallen off by about two per cent.

Some of the rise in value of the Canadian dollar can be attributed to business confidence in Canada, and a higher demand for Canadian-dollar-denominated investments. But the larger part is attributed to the strong anti-inflationary stance of monetary policy and the resulting high level of nominal and real interest rates in Canada, attracting strong portfolio inflows.

Exchange rate variations have appeared to follow a pattern which supports the allegation of an implicit agreement on the part of Canadian authorities to reduce the competitiveness of Canadian exports. Since the advent of the FTA the dollar has risen and stayed high in terms of the U.S. dollar. There is little if any evidence, however, to support such a contention. Moreover, the Ministers of Finance and Trade have both issued specific denials of such allegations on several occasions. Nevertheless, actions by the Governor of the Bank of Canada to sustain wide interest rate differentials between Canada and the United States -- which have been taken as a defence against inflationary pressures -- have in fact led, through exchange rate appreciation, to a decline in the competitive position of Canadian industry.

While a high rate of exchange may lead to increased competitive pressure to adjust, an overly high rate, coupled with high interest rates, will reduce the capacity of Canadian enterprises to improve productivity and make new investments in order to take advantage of the opportunities and challenges of the FTA and global economic restructuring.

¹²³ Brazil, Argentina, India and Korea for example. About twenty five countries have some sort of flexible, but not fully floating exchange rates.

¹²⁴ Sweden, Norway, and Austria fit this category, as do most developing countries.

5.2.2.3 International Competitive Effects:

At the same time as the Canadian dollar has risen against the U.S. dollar, both have risen against most other major currencies. As noted above, the Canadian dollar has risen 16 per cent against the U.S. dollar in the last three years, half of that in the past twelve months. Over the same twelve months, it has risen 13 per cent against the yen and an average of 18 per cent against EC currencies.

While some pricing-for-market activity¹²⁵ by Canadian exporters has softened the short-term effect to some degree, in the long term artificially sustained currency appreciation could lead to a significant decrease in export opportunities, while increasing foreign competition at home and obstructing adjustment.

- For example, **Electrohome Canada** of Kitchener estimates that absorbing a portion of the exchange rate rise in its prices cost it over \$500,000 between September, 1988 and September, 1989.
- **Galtaco**, an auto parts manufacturer in Paris, Ontario has cited the higher dollar as the reason it has closed its 400-employee factory.
- The value of the dollar also has received part of the blame for the closure of eight **Fishery Products International** plants in Atlantic Canada over the summer of 1989, one of which was closed permanently.
- **Stelco** also has noted increased competition from U.S. steel producers in Canada, where it sells over 85 per cent of its production.

¹²⁵ This is a practice where prices for an export good are fixed in the importing country's currency, which occasionally leads to accusations of dumping. See IMF 1989 "Exchange Rates Affect Trade Balances" *IMF Survey* June.

5.3 SOCIAL POLICY

Nowhere do intense international competitive pressures raise greater concerns than in their potential threat to the structures of social policy -- the health and safety of workers, the unemployment insurance systems, the redistribution systems (generally to the aged, the young, and the infirm), the medicare systems, and, in Canada, the structures designed to diminish regional inequity.

Whatever the health of national economies, there is a fear that investment, industry and employment will shift to havens with the least-cost facilities, breeding a new form of beggar-thy-neighbour policies. These kinds of concern have generated a new interest in international agreements to resist this kind of predation by the establishment of international standards.

This is reminiscent of the intentions which informed the 1948 Havana Charter for an International Trade Organization¹²⁶. Full employment and improved and consistent labour conditions were central to the plans of that time. However, the ITO was replaced by the GATT, a far less ambitious trade organization designed to facilitate a move to lower tariffs without making provision for the avoidance of ruthless competitive practices or with the ability to deal with new forms of anti-competitive and other trade distorting practices.

5.3.1 Euro-Charter:

The same need to reconcile national differences multilaterally, and a desire to ensure that social needs were met, were both recognized at the formation of the Council of Europe when a social charter was included in its constitution.

This charter makes explicit the minimum rights to be expected by workers and commits member governments to harmonize their social and labour standards upwards to the highest existing standards, rather than downwards to the lowest, as market forces would dictate.

As the European Community moves towards completion of the internal market, this matter is before the Community once again, as some countries push for the Charter to be given force inside the new single Europe. While the United Kingdom so far has resisted what Margaret Thatcher has called "socialism by the back door", an attempt is being made to develop a consensus on the scope of the new social charter, on the role of the various European institutions in its enforcement and administration, and on the role of national governments in setting future standards. A working group established as a part of the Single Europe process has been developing a series of directives to implement the objectives of the social charter, but it is unclear whether these will be implemented in the

¹²⁶ The ITO, together with the IMF and the IBRD (the World Bank), were to be the institutions which would guarantee the post-war international economic settlement. Failure by the United States to ratify the ITO treaty, largely because of its disagreement with the social charter aspects of it, and the formation of the GATT as an "interim" organization by the major trading nations of the time, led to the collapse of the ITO.

weak form of recommendations that emerged from the December, 1989, European Summit, or whether some countries will continue to press for enforceable, binding directives.

5.3.2 Social Programmes under the Canada-U.S FTA:

Unlike the Euro-charter, no explicit guarantee that any particular social programme was exempt from trade action by the other country was included in the FTA. Critics of the Agreement see this as one of its most serious flaws, pointing to the asymmetries of size and power between the two countries, the high degree of economic interdependence and the substantial differences in social programmes as likely to lead in Canada to a gradual erosion of hard-won benefits by competitive pressures.

It is important to distinguish between two different types of social programmes or employment standards:

- those which raise the direct cost of doing business for all employers -- such as minimum wage laws, UI premiums, or health and safety rules; and
- those which may reduce costs to some employers but are financed by higher taxes on all -- such as universal health insurance or regional development incentives¹²⁷.

This distinction will help determine the economic and political viability of Canadian social programmes and standards.

In the latter case, U.S. competitors who believe themselves subject to unfair competition as a result of the "subsidy" provided by these programmes may make use of U.S. trade remedy laws, such as countervailing duties, to bring pressure against the offending Canadian government to bring its programmes into line with those of the United States, or to remove the competitive advantage conferred by the imposition of countervailing duties.

In contrast, in the first case requests for reduced social spending and lower standards may come, not from the United States, but from Canadian sources. For instance, some Canadian manufacturers already have identified minimum wage levels, higher in Canada than in some U.S. states, as a handicap to competitiveness and have requested reductions. While it seems unlikely that reductions will occur, the increased freedom to relocate production to lower wage jurisdictions within the new expanded Canada-United States market created by the FTA in many industrial sectors can only increase pressure to keep standards to a minimum. This holds equally true for any company presented with wage

¹²⁷ It has been estimated that Canada's medicare system reduces by \$300 the cost of each car assembled in Canada over those assembled in the United States. The average per employee cost of similar health coverage now exceeds \$2600 compared to \$600 in Canada. Companies which do not pay any health benefits would be better located in those jurisdiction without the higher taxes needed to sustain the state funded portion of health care.

demands by its Canadian workforce. As well, many U.S. states have "right to work" laws, lower health and safety requirements, and much lower taxes. At least one state (Georgia) has been advertising these "advantages" to attract new investment from Canada.

5.3.2.1 Medicare:

Fears that Canada's universal health insurance programme might be attacked have abated, partly because the program is explicitly generally available and partly because many Americans -- in government and in business -- have recognized that the Canadian method provides wider coverage and is more cost-effective than their own market-based approach¹²⁸.

5.3.2.2 Unemployment Insurance Reform:

For a variety of reasons, often diametrically opposed, most of the groups on both sides of the free trade debate have called for changes to, or enhancement of, unemployment insurance and employment assistance programmes. Some do so because current programmes are expensive, either for themselves or for the country in general, thereby raising taxes; others see the current system as reducing the incentive to work. Still others find UI to be either inadequate to meet the retraining needs of displaced workers or misconceived in that it mixes insurance coverage with other public policy goals, thus confusing the nature of the programme and making it unclear who should pay for which portions.

In recent years a number of studies and Commissions at both the federal and provincial level have examined the deficiencies of Canada's unemployment assistance programmes. Bill C-21, introduced in Parliament in June, 1989, represents a legislative response to some of those criticisms. If passed, the bill will alter the funding structure of the UI system, transferring the full burden to employers and employees. It will also shift the balance of total spending towards retraining and away from individual assistance.

The Government has justified the bill on the grounds that in a competitive, rapidly-changing environment, greater emphasis must be placed on retraining and says that the changes are desirable even if there were no FTA. More generally, it defends the legislation, along with the FTA, as different weapons to strengthen the Canadian economy. The Government denies that the changes proposed by Bill C-21 are a response to U.S. demands made during the free trade negotiations, but it is true that the changes to UI, if passed, would in fact bring Canada's system more into line with practices in many U.S. states.

¹²⁸ At least two groups of U.S. legislators and their aides travelled to Canada to study the Canadian health care system in 1989 and many in Washington are considering using some of the so-called "peace dividend" to extend a similar programme to the United States. The AMA and the U.S. private health insurance industry have recently launched a public relations attack, attempting to discredit several aspects of the Canadian system.

5.4 DRUG TESTING

An obvious instance of the pressure for policy harmonization is demonstrated by the application of U.S. drug testing laws in Canada. The United States has instituted mandatory random drug tests for employees in safety-sensitive transportation jobs. These include rail, truck and bus drivers; airport and airline maintenance workers and pilots; and people in the marine and pipeline industries.

Many Canadians view such mandatory testing as a threat to their basic human rights, and Canada has not instituted such programmes. However, open borders for transportation workers and maintenance personnel means that Canadian companies wanting to do work in the United States, or to do work for U.S. transport companies operating in Canada, will have to subject their Canadian personnel to the testing programmes.

For example, in May, 1989 U.S.-based Northwest Airlines notified Air Canada, which performs maintenance work for Northwest in Winnipeg, "that failure to comply with the regulations will mean that Northwest Airlines will no longer be able to use your services to perform maintenance work after June 29, 1989"¹²⁹. While this matter has been referred to the Commission for resolution, the regulations were slated to be enforced beginning January 1, 1990.

Even though there has been some resistance to enforcing these new regulations in the United States itself, Canadian firms which do not make themselves subject to the new rules will clearly lose business. While Canadians still will have a right not to subject themselves to U.S. drug testing laws, they may also be prevented from operating commercial transport vehicles and pipelines in the United States and performing maintenance work on U.S. vehicles and aircraft.

There always has been pressure on companies interested in doing business outside their own country to adopt the practices and procedures of their customers. However, as the Canadian economy becomes more and more closely integrated with that of the United States, pressures to harmonize policies and procedures will also increase. If companies, countries, or people wish to continue to do business in this highly integrated setting -- on this single playing field -- the question to be answered is not whether to harmonize, but how.

¹²⁹ Cited in CLC, *Tradewatch*, 1(2) May 1989.

5.5 INDUSTRIAL POLICY

In the pursuit of policies to promote economic growth, Canada and the United States have differed over what is and is not a legitimate intrusion in the marketplace by government. The implementation of the FTA, far from resolving these differences, is more likely to stimulate them by adding to pressures for policy harmonization. Those pressures will have important ramifications in the contentious area of industrial policy.

Taken in its widest sense, industrial policy can be defined as the direction and nature of the sum of a country's public and private efforts to shape economic activity and to influence growth. While the virtues of markets are everywhere hailed, few countries, or jurisdictions within them, and certainly not the most rapidly growing, are willing to forego the notion of seeking to shape, at least strategically, the nature and directions of growth. Industrial policy therefore includes a concern not only for its traditional subjects -- the manufacturing sector -- but also for the service sector, for finance, research and development, and education.

Many international trade professionals today believe that a country's industrial policy should be based on a concept of dynamic comparative advantage¹³⁰ -- on managed competitiveness -- either because they think it the best strategy, or because it is necessary, since very few governments profess to believe in the theory of totally unfettered free trade and fewer still practice it.

Industrial policy can range from the state-centred, plan-driven approach, where the government intervenes directly in all or part of the economy, to the fully market-driven approach, where an "invisible hand" is relied on to assure that decisions, made by the market on the basis of private interest achieve, the maximum good for the whole public, and where government involvement, if any, is restricted to the protection of property rights. Between these two extremes, however, there is a very wide range of framework and incentive policies that compose various conceptions of industrial policy.

Not only does industrial policy encompass this wide range of possibilities and various policy measures, but it can and is engaged in by a variety of institutional bodies, including private firms as well as governments and crown corporations at all levels.

All countries can therefore be seen to have "industrial policies", albeit made effective in different ways. One study on the issue tried to define several different national approaches used in recent years: through informal administrative guidance and credit subsidies (Japan); a heavy reliance on direct subsidy (the EC); trade protection (Australia); or

¹³⁰ Neoclassical economics defines comparative advantage as a more static force, which derives from a country's endowments of resources, labour and capital and a search for the most efficient way of exploiting their specific configuration. "Dynamic comparative advantage" suggests that countries can choose the industries or sectors in which they wish to be competitive by shifting the patterns of competitive advantage within their boundaries to favour one factor over another, or to promote a particular sector, industry or firm.

through direct government involvement in production (France)¹³¹. Other countries view many U.S. programmes such as defence-related R&D financing, the industrial planning offices maintained by at least forty states, and import restricting policies such as sugar quotas or the Multi-Fibre Agreement, as being a part of what constitutes industrial policy.

Many opponents of the FTA believe that the ability of Canada to chart an industrial policy course opposite to, or even slightly different from that of the United States will be diminished by the FTA. Some fear that under the FTA Canada's future direction will be left to the vagaries of the market-place, with no opportunity for the government to steer things.

For instance, under the terms of the FTA Canadian governments can no longer set up a two-price system for oil to foster energy intensive industry to locate here, or to encourage further processing in Canada, and instead must make the resource available to Canadian and U.S. buyers at the same price. For many others, this was the very intent of the FTA -- they choose to believe that the free market is the best way to set energy prices and to determine avenues of future growth.

One of the principal ways governments have encouraged industrial and economic development has been the use of subsidies. In an increasingly interdependent world, and particularly in a new integrated Canada-United States market, many of these practices can have an effect on international trade, even if the programme or practice was not designed with that intent. Canada and the United States hope that the on-going negotiations will be able to develop a set of agreed rules relating to subsidy practices. To the extent that these negotiations are successful, industrial policy differences will not be so much limited as defined -- governments can choose to operate outside of the agreed rules if they wish, knowing what the down-side costs that may be imposed by the other party will be.

¹³¹ KELLY M., et al, 1988, Issues and Developments in International Trade Policies Occasional Paper #63. Washington, D.C.: IMF.

5.6 SUBSIDY NEGOTIATIONS

One of the hopes of the Government and the trade negotiators was that a definition of what constitutes a subsidy -- which government practices are acceptable, and which are not -- would be a part of the FTA. The goal was to define what "trade distorting subsidies" means, to set a timetable for the elimination of such subsidies, and to end the perceived need for countervailing actions against each other.

This question proved so difficult during the negotiation of the FTA in 1987 that it was set aside. A five- to seven-year period was provided in the FTA for completion of the negotiations on the subsidy issue. Chapter Nineteen set out new binational, but temporary, dispute settlement mechanisms to deal with particular conflicts which may arise while these negotiations are in progress¹³².

Both the Minister for International Trade, Mr. Crosbie, and his Deputy Minister on numerous occasions have stated that only subsidies which are countervailable will be on the negotiating table. In their view then, medicare, social programmes, regional development incentives, and other generally available subsidies would be excluded. However, no definition of what is countervailable has yet been commonly agreed to in the international community, nor are the Canadian and U.S. views necessarily in harmony.

There is no explicit definition in U.S. legislation of what a subsidy is, and the provisions of the new U.S. *Omnibus Trade and Competitiveness Act* increase the already wide possible grounds for countervail actions. It might be noted in passing that Canada's *Special Import Measures Act* includes a definition of subsidy as broad as that in the U.S. legislation.

Since the effect of lower tariffs under the FTA may be to increase some Canadian exports to the United States at the expense of domestic producers there, the harassment to which Canadian exporters have in the past been exposed is likely to be increased. Accordingly, concluding negotiations on what constitutes a subsidy as soon as possible should be a major Canadian policy goal.

¹³² These DSMs will not make determinations as to what is or is not a subsidy, but rather will assess the propriety of the application of existing national trade remedy laws.

5.7 TAXATION POLICY

Some critics of the FTA also suggest that changes to Canada's income tax system is a form of policy harmonization that can be linked to the FTA. In fact, it was the present government's intention prior to the negotiation of the FTA to bring the levels of taxation more into line with those in the United States where possible in order to maintain a competitive position and to create "a level playing field" for new investment opportunities.¹³³ While tax harmonization may therefore not be a product of the FTA, the increased integration of the Canada-United States market under the FTA will increase the pressures to bring taxation policies and practices into line or to make the effects equivalent.

¹³³ As discussed in 4.1 and 4.2.5 above.

5.8 ENERGY

The energy chapter of the FTA and the subsequent amendments to the *National Energy Board Act* had as their driving credo the desirability of limiting the power of the authorities, on either side, to interfere in private energy markets. The limits imposed involve three main features:

- exports cannot be restricted except in a period of restraint and then subject to proportionality;
- export taxes are forbidden; and
- prices are to be determined by market forces. The imposition of minimum prices is forbidden.

As well, a further amendment to the *NEB Act* declares that the FTA is preeminent if the NEB "in exercising its powers and performing its duties" finds that its "powers and duties" as otherwise defined are in conflict with the FTA.

Nonetheless, the NEB, under its market procedures for licencing new applications for the export of natural gas, in November, 1989, found insufficient benefit to Canada in four applications to export gas through eastern Canadian outlets to the north-east U.S. market and denied the licences. Given the transport costs to eastern Canada, and given the extremely competitive struggle for the north-eastern market, the net price being charged to American contractors was too low, in the NEB's view, to afford any net benefit to Canada. The applicants were quick to charge that the NEB had violated the proscription against minimum prices in the FTA.

In response to the storm which its decisions have raised, the NEB has called for public hearings in the spring to hear testimony on its application of cost/benefit analysis to the assessment of the export applications. Whether or not net benefits to Canada can or cannot be demonstrated, one of the central questions to be answered concerns whether the NEB any longer has the right to deny a licence essentially on price grounds.

DISPUTE RESOLUTION: NEW MECHANISMS FOR OLD PROBLEMS

It is contended by supporters of the FTA that the provision of a new dispute settlement mechanism is one of the major accomplishments of the Agreement. Indeed, the inclusion of mandatory action, potentially binding decisions, and firm timetables directly address the most central concerns expressed about the adequacy of existing GATT mechanisms to solve disputes.

The mere inclusion of procedures guarantees neither their use nor their use in any particular way. Much room remains for both countries to continue past practices of delay, to bargain outside the rules, and to bring harassing actions under existing rules. Monitoring how current disputes are dealt with under the new rules, as well as the attitudes of the two governments to their use, are paramount in determining the value of the new procedures.

Canada has stated its intention to honour its commitments and urged the establishment of binding dispute settlement provisions during the negotiations precisely for the purpose of ensuring that both sides do so. Chapter 18 and 19 do not go as far as Canada had hoped and the limits imposed by the bilateral arbitrations, agreements or settlements that do emerge may be narrower than many groups or industries anticipated.

The first two Chapter 18 panels, and a Chapter 18 dispute which is before a select working group, are discussed below. Other potential Chapter 18 disputes are listed in Section 2.2.3 above. A number of Chapter 19 cases are also discussed below. A full list of disputes being considered by panels under Chapter 19 is attached as Annex I.

6.1 CHAPTER 18 DISPUTES

6.1.1. West Coast Fish Landing Regulations

The first test of the new Chapter 18 panel procedures began in May, 1989 when the United States requested an examination of Canada's new fish landing regulations. This bilateral dispute had begun some time earlier, in April, 1986, when the USTR initiated a Section 301 investigation into Canada's export prohibition on unprocessed salmon and herring. As part of this process a complaint was brought to the GATT, where, in March of 1988, a determination was made that these provisions were contrary to the GATT. Canada undertook to bring its rules into conformity with GATT requirements at that time.

As a result of a failure on Canada's part to implement those changes by 1989, the USTR completed the 301 investigation, confirming the GATT finding that Canada's regulations violated U.S. rights under the GATT, and proposed retaliation against a range of Canadian products. Shortly afterward, on April 26, 1989, Canada announced new fish landing requirements which it said were GATT consistent. Canada stated that while unprocessed fish still would have to be landed in Canada, this was to be required solely for management and conservation purposes.

However, the United States disputed this assertion, claiming that the landing rules were, in reality, an export prohibition designed to protect jobs in Canada.

The United States then asked for consultations under the FTAs new dispute settlement provisions. A panel was established and asked to report by September 1, 1989, a deadline later extended, at the panel's request, to September 30, 1989. The United States agreed that it would suspend further action under Section 301 until the panel completed its work.

The panel submitted its finding to the two governments at the end of September, where it remains under consideration.

The panel found that the 100 per cent landing requirement that Canada had imposed was not justified. It said: "As presently constituted, Canada's landing requirement is a restriction on *sale for export* within the meaning of GATT Article XI:1 and hence *prima facie* is incompatible with Canada's obligations under Article 407 of the Free Trade Agreement"¹³⁴.

However, rather than stopping there, as GATT panels generally would, the Binational Panel made a further recommendation a part of its findings: "that Canada could bring its landing requirement within Article XX(g) by structuring it along the lines described in Paragraph 7.40 [which says] one way that a landing requirement could be considered *primarily aimed at* conservation would be if provision were made to exempt from landing that proportion of the catch whose exportation without landing would not impede the data

¹³⁴ *In the Matter of Canada's Landing Requirement for Pacific Coast Salmon and Herring* Final Report of the Panel October 16, 1989. Mimeo. p. 54.

collection process."¹³⁵ The panel suggested that an 80 per cent to 90 per cent landing requirement for each fishery or related fisheries could be acceptable as a conservation measure.

While both countries claimed victory, portions of the fishing industry on both sides saw defeat: if the landing requirements were altered to reflect the full findings of the panel, Canadian shore workers would not have exclusive right to fish caught in Canada, nor would U.S. processors have unrestricted access to Canadian fish.

However, at the same time that the Canadian government was indicating that it was prepared to lower its landing requirements to 90 per cent, U.S.T.R. Carla Hills indicated that complete removal was required, since the panel had found the landing requirement inconsistent with GATT and FTA obligations.

At the November meeting of the Commission, both Hills and Crosbie softened their positions somewhat: Hills no longer demanded complete withdrawal and Crosbie indicated he would consider a somewhat lower landing requirement.

No final agreement has yet been reached on the adoption of either the panel report or an alternative solution. Chapter 18 panel decisions are binding only if both sides agree in advance. In this case, neither side to the dispute requested that the panel's findings be binding, and therefore are not obligated to adopt its report or to act on its recommendations. Since both sides had made a general commitment to follow the new FTA procedures, and this is the first dispute panel under the new rules, it was hoped that the panel findings would be implemented.

If Canada fails to implement changes that are acceptable to the United States, the U.S.T.R. can resume its action, under Section 301 of the Trade Act, against Canada and take any retaliatory steps it deems necessary. Since the panel has found that a 100 per cent fish landing requirement is inconsistent with Canada's obligations, to avoid retaliation from the United States some portion of B.C. fish will have to be offered directly on the world market. While this may increase the income of the owners of the fishing licenses, given a fixed quota of fish to be landed, shore-based processors, who face higher labour costs than do their United States counterparts, may find themselves outbid for Canadian fish. Either wages will have to be lowered in Canadian plants or jobs will leave the country. While this may be more economically efficient in the aggregate, it does present problems for an established industry in a remote region, as well as for a government which said that it would protect all these jobs and has committed itself to adjustment assistance for all those whose livelihoods are damaged by the FTA.

As well as testing the speed and fairness of the new dispute settlement mechanisms and the willingness of the governments to implement or accept adverse decisions, the fish dispute raises several other important questions.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 54 and p. 53.

It appears that the FTA has imposed limits additional to those of the GATT as to practices which will be tolerated in the management of natural resources. For example, while Canada makes extensive use of licensing, fees, and quotas to manage and market a number of its natural resources and farm products, any new programmes or requirements must be consistent not only with existing GATT requirements, but must also not alter, nullify or impair any rights or obligations under the FTA.

6.1.2 U.S. Lobster Sizing Requirements

An attempt by the U.S. Congress to extend U.S. conservation measures, designed to restrict the landing and sale of small-sized lobsters, to include lobsters caught in Canada was rejected during the passage of the U.S. implementing legislation. However, in late 1989 a bill containing similar provisions¹³⁶ was passed by Congress.

The Canadian government petitioned the President to veto the bill, or to ensure the exclusion of the provisions on lobster size, but President Bush signed the bill into law on December 12, 1989. It is estimated that between \$30 million and \$100 million of Canadian lobster exports will be affected by the law.

The Canadian government immediately issued a complaint to the Trade Commission and requested a Chapter 18 panel review of the consistency of the new U.S. law with the obligations of the FTA. The substance of the Canadian complaint flows from the contention of many Canadian fishermen that, given the ideal conditions in certain Canadian waters for the reproduction and rapid growth of lobsters, a law such as the U.S. law is unnecessary as a conservation measure; consequently, they believe that the U.S. law is intended, not to protect Canadian or Maine lobsters from undesirable fishing, but to protect Maine fishermen from competition from Canadian fishermen with a natural comparative advantage.

The Commission agreed to an expedited schedule for review, as they had done for the West Coast Landing Requirements case, and it is expected that the preliminary report of the panel will be completed in April, with the final report to be given to the two governments in May, 1990.

¹³⁶ See *Inside U.S. Trade* September 8, p. 9.

6.1.3 Plywood Panel Standards

The United States has delayed implementation of tariff reductions on plywood and several other classifications of manufactured wood panel products due to a dispute over differences in performance standards for the wood products.

In response to this unilateral U.S. action, Canada has suspended implementation of its tariff cuts on the same products, and requested consultations under Chapter 18 of the FTA.

This dispute has been on the bilateral agenda for quite some time. Indeed, an exchange of letters that forms part of the FTA took notice of the progress of the dispute and provided for the review, upon request by the United States, of the then-pending Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) decision regarding the approval of U.S. C-D grade plywood in Canada. Article 2008 of the FTA provides for a delay in tariff reductions on the wood panel products, if the panel of experts disagreed with the CMHC findings or if the review was not completed by the time of entry into force of the FTA.

In mid-1989 CMHC announced its decision not to approve the use of U.S. C-D grade plywood on the grounds that it does not meet Canadian product standards. Although the United States objected to the CMHC decision, it also declined to establish the panel of experts called for in the FTA. Likewise, the United States decided to delay the FTA tariff cuts on plywood and the related products. It was able to do this through provisions of the U.S. implementing legislation which authorize the President to begin the tariff reductions only after common performance standards have been "sufficiently incorporated" into building codes in both countries.¹³⁷

Canada contends that the delay in implementing the full tariff cut is inconsistent with U.S. obligations under the FTA since the conditions in the FTA that would have allowed such a delay¹³⁸ have not been met. The United States maintains that CMHC did not undertake a full evaluation of plywood and that Canada therefore did not meet its obligations as set forth in the exchange of letters¹³⁹.

¹³⁷ In a related matter, on October 3, 1989, the U.S. announced in the *Federal Register* that it intended to alter the tariff classification for tongued, grooved, lapped or otherwise edgeworked plywood unilaterally, putting these products into a separate category of building boards, with a tariff rate of 8 per cent rather than 20 per cent effective October 18, 1989. This restores the tariff to the rate that had applied to this type of plywood prior to the passage of the *Omnibus Trade and Competitiveness Act* in 1988. While this brings the classifications into conformity with the FTA, the dispute over the complete removal of the tariff remains unsolved. See *Inside U.S. Trade* October 13, p. 3; October 20, p. 16.

¹³⁸ That is, the review of the CMHC decision by a panel of experts.

¹³⁹ The United States bases its argument on the claim that it expected the CMHC to undertake physical testing of the U.S. products.

Prior to the implementations of the FTA, the two governments had agreed to develop and implement common performance standards. A bi-national committee composed of technical experts from the industries and standards organizations in both countries was established to undertake this task and to develop acceptable testing methods. It is not clear how long the process will take. Some progress has been made to establish a work program, but little else. While the work of this committee to develop a common plywood performance standard offers the best long-term solution to the underlying standards issue, it does not represent a solution to the current FTA tariff dispute.

The U.S. industry contends that Canadian plywood standards are designed to keep U.S. C-D grade plywood out of the Canadian market. Canadian producers respond by noting that the U.S. industry has not pursued the issue under international trade law, nor has it applied for a change in the Canadian standards, which are set by standards-making bodies, testing laboratories and the companies concerned, including foreign ones. Furthermore, they infer that by resisting the separation of the C-D grade from C-C grade standards, the U.S. industry is attempting to limit Canadian exports by ensuring the continuation of its 20 per cent tariff on the larger quantity of wood¹⁴⁰.

The first round of consultations was held, at the official level, on January 31, 1989. Subsequently, the issue was raised at the March 13 meeting of the Canada-U.S. Trade Commission and again at the November 30 meeting. At the latter meeting the Commission addressed a letter to the expert working group, requesting an expedited conclusion of their work by February 28, 1990. However, no steps have been taken formally to undertake an FTA review utilizing the deadlines and procedures for bilateral review¹⁴¹.

¹⁴⁰ C-C grade wood represents about 65 per cent of U.S. consumption. This standard is compatible with the Canadian one, and if the separation was made, both countries could gain entry to a part of the other's currently protected markets. For its part, Canada has maintained a 15 per cent tariff on these products.

¹⁴¹ It is reported that the panel will not meet this deadline and that the more likely outcome is stalemate and a retention of the tariffs. See *Canada-U.S. Report on Free Trade* January 15, 1990 page 1. Retention of the tariffs by the United States could be subject to a full review by a Chapter 18 panel, should Canada make a formal request for such a review.

6.2 CHAPTER 19 DISPUTES

6.2.1 Red Raspberries

The first of the issues referred to a Chapter 19 panel for review, examining a U.S. International Trade Administration (ITA) anti-dumping order against red raspberries from Canada, has now been reported¹⁴².

The panel found that one of the three companies had been properly subject to anti-dumping duties under U.S. law. In the other two cases the panel remanded back to the ITA its conclusions that home market sales were inadequate to determine the fair market price. The panel instructed the ITA to provide further explanations within 30 days before determining if the evidence that the ITA had used constitutes "substantial evidence" as required under ITA rules.

A number of U.S. practices were reviewed by this panel. The definition of "such or similar" merchandise under the anti-dumping law was scrutinized and the circumstance under which the ITA can disregard sales of such or similar merchandise in the home market and use "constructed value" to determine foreign market value was examined. The panel found that the equation of unlike products (fresh raspberries and bulk-packed raspberries) was properly denied by the ITA and that a constructed value could be used to determine the level of the anti-dumping duty (AD). The panel found that in the other two cases the ITA appeared arbitrarily to have decided on the inadequacy of home market sales of like products.

Giving the ITA a second opportunity to provide reasons, rather than making an immediate ruling that the record does not support the ITA decision, demonstrates a "benefit of the doubt" approach to ruling on previous practices, while at the same time indicating that rules respecting data collection and reasoning will have to be followed, and seen to be followed, rather than relying on arbitrary assumptions.

The panel process took 283 days, 32 less than the maximum allowed by the FTA and about half the usual time required for review through the U.S. courts. However, the remand to the ITA of 30 days was extended, at their request, by ten additional days. The parties to the dispute will have fifteen days to consider the information once it is received. How the panel will proceed following comment is as yet unclear, and estimates range from 20 to 90 more days before the final panel results will be available, for a total of 428 days.

¹⁴² Article 1904 Binational Panel USA-89-1904-1 *In the matter of Red Raspberries from Canada: Clearbrook Packers, Inc., Marco Estates Ltd./Landgrow and Mukhtiar & Sons Packers, Ltd. v. United States Department of Commerce, International Trade Administration*. December 15, 1989.

6.2.2 Pork Production Subsidies

Over the years various U.S. trade courts and tribunals have undertaken investigations of alleged subsidies to Canadian pork producers. In a number of instances the U.S. industry has contended that subsidies paid to upstream producers should also be assigned to downstream products and a countervailing duty (CVD) imposed.

In 1985 one U.S. trade court found that live hogs were subsidized and causing injury, and imposed a countervailing duty. In 1987 the U.S. pork producers petitioned for further relief, this time contending that Canadian pork producers were circumventing that CVD by decreasing exports of live hogs and increasing exports of fresh, chilled and frozen pork. In this case it was determined that there was no direct subsidy paid to pork processors, even if hog producers were subsidized.

Changes to U.S. trade law made by the *Omnibus Trade and Competitiveness Act* of 1988 now allows such a connection to be made. Section 1326 of this *Act* permits the U.S. International Trade Commission (ITC) to examine and emphasize the economic relationship between producers and processors and to conclude that the two constitute a single industry.

A complaint was brought under the new rules and, after a preliminary ruling in which the Commerce Department imposed a duty of \$.039 per kilogram based on the subsidy to hog producers, the ITC raised the countervailing tariff to \$.079 per kilogram in its final determination of injury caused by fresh and chilled Canadian pork exports.

Several Canadian meat packers had laid off workers on the basis of the lower initial tariff. Shortly after the higher final determination was made, even a relatively new slaughterhouse in Springhill, Manitoba, announced that the CVD made it uneconomic to continue its operation, and that it would wind up operations before the end of 1989, laying off its 180 employees. A number of other meat packers and pork producers are also experiencing difficulty.

This matter is being reviewed by no less than three panels: two Chapter 19 panels are examining the CVD and injury determinations, and one at the GATT is examining the compatibility of the U.S. process for calculating the pass through of subsidy with GATT rules. Canada requested the panels immediately after the decisions were made.

While Canadian pork producers are hoping that referral to an FTA panel may reverse the Commerce and ITC findings, the task of such panels is to determine whether national laws have been properly applied. Most observers consider that the *Omnibus Trade and Competitiveness Act* has been properly applied; consequently, the appeal is likely to result in a confirmation of the duty on Canadian pork and pork products.

Moreover, even if the duty were to be overturned on appeal, it could take up to a year for the process to be completed. While this may, indeed, be quicker than under previous U.S. procedures, the duty is being collected in the meantime. The level of the duty is sufficiently high that exports of these products to the United States are being severely affected.

The more promising appeal route for the pork dispute would seem to lie in the GATT because of a previous GATT finding on a related matter. Following a complaint brought by Canadian cattlemen in 1986, the Canadian Import Tribunal (CIT) found that cattle producers and manufacturers of boneless beef in Europe constituted a single industry and initiated Canadian countervailing duties against beef products from Europe. The EC successfully brought a complaint against this action to the GATT in October, 1986 which found that producers and processors constituted two distinct industries. Adoption of this panel finding was blocked by Canada.

Even though an appeal to the GATT would seem to contradict the position taken by Canada with respect to the beef industry, Canada has requested a panel review on those grounds. However, there is no obligation for GATT panels to be consistent; and it could just as easily find one meat to be the product of a single industry, the other not¹⁴³.

Chapter 18 provides that once proceedings have been initiated under the GATT or the FTA, recourse can not be made to the other body. However, Chapter 19 has no such prohibition and different aspects of the dispute over pork have been sent to both.

¹⁴³ One of the hopes of some trade lawyers and policy experts is that FTA panel findings will eventually constitute a body of precedent which can then be drawn on to achieve consistency and greater predictability in decision-making.

6.3 EMERGING PROBLEMS

6.3.1 Regional Development

It has been suggested that Canadian programmes designed to foster regional economic development could be threatened by U.S. trade remedy actions and that Chapter 18 review will not be able to prevent this from happening.

Canada and the United States each have a large number of programmes, provisions, and regulations which, while having other stated purposes, also have regional economic effects¹⁴⁴. Both countries agreed in the FTA negotiations that regional economic development programmes are permissible, but have reserved the right to institute tariffs and other measures against exports to off-set any benefit conferred by such programmes.

Complaints and actions against these practices should serve, over time, to increase the transparency of their effects on exports to the other country. However, successful countervail duty actions against established programmes which may not be regarded as subsidies by the recipients, and which may have been established for powerful domestic reasons, will also generate bad feelings and tensions between the affected segments of the populations of both countries.

It is important to remember in this regard that the dispute settlement mechanisms (DSMs) do not change existing rules and practices or domestic trade remedy law, but only ensure the proper application of them. If the various U.S. trade courts find Canadian regional development programmes to be countervailable¹⁴⁵, then CVDs will be imposed. The value of the DSMs lie not in assuring market access, but in slowing a further erosion of access through the review of new laws and practices under Chapter 18, and through ensuring that proper research is done and full consideration given to each action through Chapter 19 reviews.¹⁴⁶

¹⁴⁴ These include, but are not limited to, Canada's unemployment assistance programmes, which provide greater benefits for seasonal workers, many of whom are concentrated in specific regions of Canada, and U.S. minority entitlement programmes and defence contracting practices.

¹⁴⁵ See Section 2.5.4 Super 301 above.

¹⁴⁶ As well, the Subsidies and Trade Remedies Working Group may make some progress towards raising the *de minimis* level of countervailable subsidies, which could reduce the threat to many programmes such as these since the absolute level of support provided is often thought to be quite small. See BENCE, J-F., & SMITH, M. 1989 Subsidies and the Trade Laws: The Canada-United States Dimension Ottawa: The Institute for Research on Public Policy. May.

6.3.2 GATT Ice Cream and Yogurt Decision:

At its October, 1989, Council meeting the GATT released a panel report which found Canada's restrictions on the import of ice cream and yogurt products to be inconsistent with Canada's GATT commitments. This panel had been convened at the request of the United States.

After consideration, Canada agreed to the adoption of the report, but indicated that its findings would not be implemented until the end of 1990 when the Uruguay round of the MTN is completed.

This decision may have an impact on some of Canada's market management mechanisms, which make extensive use of quotas to regulate production. Maintaining the system in many sectors of the agriculture industry requires a defined market for the goods, a market which in many cases depends on import restrictions on down-stream products using managed products as inputs. If this issue is not resolved in the current GATT negotiations, Canada could find itself subject to more such GATT actions, and the United States could make use of FTA mechanisms to achieve enforcement.

It should be noted that the United States is not subject to the GATT on similar matters, since it sought and received a waiver for its own agricultural practices from the GATT in 1955.

6.3.3 Ontario Provincial Trucking Regulations:

The Ontario government has recently decided to allow longer truck semi-trailers. However, the legislation has not yet been approved by the Ontario legislature and interim regulations allow the use of the longer trucks, but only if they are Canadian-made. This interim change was made to ensure continued sales by Ontario-based manufacturers which were experiencing a loss of sales while the industry awaited the new legislation. U.S. manufacturers and truckers have objected that the interim regulation is a trade distorting measure.

6.4 JUDICIALIZATION

Whatever the final results of these specific cases, it is important to keep in mind that:

- once a review is undertaken and a decision has been made, the case can not be brought again unless the relevant legislation is changed; and
- any changes to the law are themselves subject to FTA review.

The down side of this first provision is that cases must be prosecuted correctly the first time. Vigilance must be maintained to ensure that no opportunities are missed to take action against the existing or future practices of the other side.

While this may seem to be less than co-operative, it has often been the case that factors external to specific cases have played a larger role in determining the initiation and progress of complaints than have the central concerns of an industry with specific complaints. The new Canadian provision allowing companies and individuals to bring actions directly to the CITT should reduce this tendency somewhat, but it must be noted that governments still retain the exclusive right to prosecute the final appeals.

Finally, it had been hoped that by judicializing the process, building in firm deadlines and timetables, and by placing the process in an international forum, the role of politics in the process could be reduced. As noted above in section 2.2.3 Dispute Settlement, there still is room for much political interference. An examination of the current cases between Canada and the United States indicates that the delay, consultation, and negotiation that have been a feature of the past treatment of disputes will likely remain. Once again, rather than utilizing the mechanisms as designed, bargaining and negotiation have delayed resolution and each side has resorted to unilateral action to try to have its way. The early experience with the new procedures suggest that some of the intentions of the FTA negotiators may be abrogated by those seeking protection or delay.

Similar situations exist with respect to border broadcasting provisions¹⁴⁷, the U.S. system of classification of wool products, and a number of the Canadian practices which were listed in the U.S. Super 301 inventory of items for priority action noted above¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Both countries have brought complaints in this area.

¹⁴⁸ See 2.5.2.3 Canada and Super 301.

At many points throughout this report it has been noted that the Canada-US FTA is but one response to change in the global trading environment, and that to properly understand the effect and impact of the FTA, as well as the reason behind the initiative, it is necessary to be aware of some of those other significant events and forces. This short section outlines some of the major forces currently at play in the global trading system, developments which will have a key role in the success or failure of Canada's international trade policies.

Rather than trying to present a great deal of information about events and changes which are very broad in scope, this section attempts only to provide a short overview of the most recent developments and what Canada's response has been. These include Europe 1992, the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, and growth in the Asia-Pacific region.

7.1 EUROPE 1992

Europeans have sought to ameliorate the effects of global structural disequilibrium and to promote adjustment through a new and increased emphasis on the European Community and its various institutions. Among the twelve member countries of the EC, this process has culminated in what is described as "completing the internal market", "Project 1992", or simply "1992".

The establishment of a common market in Western Europe began in 1957 with the signing of the Treaty of Rome by the original six members of the European Community. The 1992 Project represents the most recent reforms of the treaty and calls for the eventual elimination of all remaining barriers to trade between the twelve. "Project 1992" consists of 285 measures which are in the process of being considered by the European Commission. These measures flow from the ratification of the Single European Act (SEA) in 1987 and are to be negotiated and adopted before the end of the current Commission's mandate on December 31, 1992. The proposed measures are of four types:

- dismantling all non-tariff barriers among EC member states¹⁴⁹;
- allowing the provision of services, including financial services, by European nationals and companies anywhere in the Community;
- harmonizing¹⁵⁰ company law throughout the EC; and

¹⁴⁹ All tariffs were abolished during the early 1960s.

¹⁵⁰ In the EC, "harmonization" means to "make identical".

- opening procurement by governments within the Community to free competition among Community firms.

Many of these 285 measures already are in place and in force, each measure coming into effect after the passage of only required implementing legislation in all member states.

It is difficult to determine at this time, over halfway to 1992 from the inception of the initiative, if the most contentious of the measures will gain sufficient support -- whether all the hopes and predictions about the levels of integration and co-operation will come to pass. For example, the Social Charter, which has been vehemently opposed by Prime Minister Margaret Thatcher in particular, will probably emerge in the form of "recommendations" rather than the more binding directive that had been hoped for by some and a significant amount of opposition has also developed with respect to the standardization of levels of indirect taxation.

Whatever its final form, completion of the internal market will entail considerable adjustment and investment by European business. Many non-Europeans fear that pressure is building within the EC to exclude outsiders from benefits they will have done nothing to earn, or that any benefits to outsiders will have to be paid for through reciprocal arrangements. This may be a significant problem as the Commission has defined reciprocity to mean that it "reserves the right to make access to the benefits of 1992 for non-EC firms conditional upon a guarantee of similar opportunities, or at least non-discriminatory opportunities, in those firms' own countries". The EC Commissioner for External Trade has stated that "where international obligations do not exist, as for example in the field of services, we see no reasons why the benefits of our internal liberalization should be extended to third countries".

Beyond 1992, the Commission recommends further action towards the full integration of Europe, including economic and monetary union, a common commercial policy, and the establishment of regional development programmes to promote less developed regions and regions in decline¹⁵¹. Negotiations have also been held with EFTA (the European Free Trade Association) to discuss the future relationship between the members of the two organizations.

Even without active protectionism in the form of a "Fortress Europe", Canada and Canadian producers will still face a more competitive environment. They will meet stiffer competition from rationalized and more efficient European firms both in the European market and at home as those firms, together with U.S., Japanese, EFTA and developing country firms, all seek a share of a more competitive global market.

It is also likely that Canadian companies will be subject to much stronger competition from non-Community companies operating in Europe. For instance, many American, Japanese,

¹⁵¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 1989 Europe Without Frontiers: A Review Half-Way to 1992 Brussels: CEC. July.

Swedish and other EFTA firms already have positioned themselves in the EC through sharply increased direct investment. This has been done to both benefit from growth within the single market, and to avoid possible protectionist measures against newcomers or outsiders.

To benefit from Europe 92, it will be necessary to raise the profile of these developments in Canada. This process has been encouraged by the Government which has:

- undertaken an in-depth research project on the effects of Europe 92 on Canada; and
- hosted major seminars for business to outline opportunities and obstacles to European trade.

However, in general, many analysts have noted a tendency among Canadian business to wait -- to discover just what Europe 92 will mean if completed -- before acting. It is important that Canada and Canadian business act to ensure that Europe 92, in conjunction with the FTA and the MTN, be used to define and liberalize trade practices, and not merely further the growth of continentalist blocks.

External Affairs has made the EC the second pillar of its Global 2000 Strategy. The EC programme has three principle components:

- a continued emphasis on the GATT as a framework for Canada-EC trade relations;
- the sponsoring of on-going analysis of 1992 to keep Canadian business abreast of new developments as the single market is implemented; and
- an attempt to promote strategic corporate alliances and two-way investment flows, especially in high technology sectors such as aerospace and telecommunications.

Several prominent Canadian firms have taken major initiatives to enter and/or consolidated their position in the European market:

- **Bombardier** has purchased several major transportation-related manufacturers, including BN, the Belgium-based manufacturer of the TGV rail cars, and Short Brothers, the Belfast aircraft manufacturer. These acquisitions enhance Bombardier's presence and access in Europe and complement its Canada based rail and aircraft divisions.
- **Moore Corp** of Toronto, the world's largest business forms supplier, has expanded its European operations through the acquisition of Lithorex SA, bringing its European workforce to over 4,500 persons. Moore has also reorganized its European units, all formerly independent and reporting separately to Toronto, into a single unit with a headquarters Lausanne, Switzerland.

7.2 THE MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS

7.2.1 Progress of the Uruguay Round:

The Uruguay Round is the eighth and latest round of multilateral trade negotiations (MTN) under the auspices of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). The negotiating agenda, set out at Punta del Este, Uruguay, in September 1986, includes agreement to negotiate on the most challenging issues facing the world trading system.

While previous negotiations had concentrated largely on tariff reductions, the scope and nature of this round goes far beyond traditional areas. It includes:

- agriculture;
- safeguards, grey area measures, and subsidies;
- extending GATT rules to trade in services; and,
- improved institutional mechanisms to allow the GATT to "monitor and supervise" national trade policies.

While the Montreal mid-term ministerial meeting, in December, 1988, failed to resolve the most contentious issues, eleven of the fifteen working parties did reach agreement, and the remaining four were able to reach a compromise in April, 1989.

While most of these agreements set out frameworks for further negotiations, rather than substantive new rules, procedures or definitions, GATT officials are confident that the MTN will be able to complete its work by the December, 1990, deadline.

Since the April, 1989 meeting, several of the working groups have made substantial progress.

- The group on agriculture has made some headway elaborating the U.S. suggestion for tariffication of existing subsidy programmes¹⁵², although the remaining differences between the EC and the United States remain large.
- The subsidy group is studying a working document, submitted by Canada, which has set out a proposed methodology for defining and monitoring the use of subsidies.

¹⁵² It had previously demanded an end to all subsidy programmes, a proposal strongly resisted by the EC. Tariffication refers to the replacement of subsidy programmes and quota systems with tariffs of equivalent effect. Tariffs can presumably be reduced, over time, using existing GATT methods.

- A draft agreement on trade in services circulated in the summer of 1989 now has been refined and is expected to emerge in March with a deadline for initial commitments set for May, 1990.

7.2.2 Canada at the MTN:

Canada's objectives at the MTN are coincident with and complementary to the goals of the FTA. These objectives include:

- the improvement of market access for Canadian goods;
- clear and equitable rules for agricultural products;
- reforming the GATT system through:
 - improved dispute settlement mechanisms and
 - international monitoring of national trade policy; and
- developing new rules for trade in services, investment and intellectual property.

Many of these items have been dealt with in a bilateral context under the FTA and provide proof that agreement is possible, while others, still subject to further bilateral negotiation, may be speeded to conclusion by multilateral efforts, proposals, and agreements in the same areas.

Advisory panels that were established during the FTA negotiation, such as the ITAC and SAGITs, have been maintained and are now principally involved with the provision of advice on MTN issues to the federal government¹⁵³

¹⁵³ See Section 2.4.3.2 - ITAC and SAGITs, above.

7.3 ASIA PACIFIC

It is becoming increasingly clear to many Canadians that the Pacific Basin represents a large and growing opportunity for trade. The combined gross domestic product of the Asia-Pacific countries more than doubled between 1960 and 1982. Growth rates since then have exceeded those of the OECD countries and show no sign of abating.

The GNP per capita in Japan, at current exchange rates, already exceeds that of the United States, and at least four of the Asia-Pacific NICs (the newly industrialized countries: Singapore, Hong Kong, Taiwan, and Korea) already have reached or surpassed the GNP per capita of Portugal, Turkey, Ireland, Greece, and Spain.

It is estimated that by the turn of the century, growth in the region will have moved its GNP to over 50 per cent of the world total, and will comprise 40 per cent of world consumption, 60 per cent of the people and 70 per cent of total world trade.

Trade across the Pacific already has increased dramatically. For both Canada and the United States, Pacific trade now exceeds their trade with Europe. At the same time, several of the developing countries in the region, notably Thailand, the Philippines, Malaysia and Mexico are moving to an outward-looking orientation based on industrial production and trade, following the example of Taiwan and Hong Kong towards light manufacturing in labour-intensive consumer goods and will provide competition, as well as markets, for Canadian manufacturers.

However, Canadian business has had a chequered history of success in the Asia-Pacific area. While Canada continues successfully to export raw material to Japan, and has had some success in obtaining direct investment from Japan and Korea, primarily in assembly plants for manufactured goods destined for the domestic market or in extractive resource investments, Canada has failed to penetrate the markets of Asia-Pacific countries with manufactured goods or with services.

To address both the failure of Canadian business as an exporter of high value-added manufactured goods to the Asia-Pacific basin, the Government of Canada has announced that Pacific trade will be one of the "three pillars" of its "Going Global" trade strategy.

The Pacific 2000 Business Strategy includes:

- strengthening and improving Canada's presence and trade representation in major Asia-Pacific markets;
- focusing high-profile trade developments events in sectors offering the greatest potential for Canadian export growth, especially for small and medium-sized firms;
- expanding Canada-Japan science and technology links leading to joint technology development and strategic partnerships in key sectors of domestic priority; and

- improving Asian language skills and awareness to allow Canadian businesses to deal more effectively with opportunities in the region.

It is widely perceived in Asia-Pacific countries that developments in Europe and North America are leading to a "bloc-oriented" trading system. The Prime Minister of Australia, Mr. Hawke, has been encouraging a dialogue on a Pacific basin trading group as an offset to this trend, to ensure that Asian nations have secure access to a sufficiently large market for economies-of-scale in production.

Australia's regional economic co-operation initiative was expanded in July, 1989, to include Canada and the United States. Canada has offered support to this initiative. A Ministerial meeting held in Canberra during the first week of November, 1989, was attended by trade ministers from twelve countries to discuss this proposal. These were Australia, Canada, Japan, New Zealand, South Korea, the United States, and the six members of ASEAN¹⁵⁴. This group agreed that emphasis should be placed on a successful completion of the Uruguay Round, that the role of the group should be complementary to the ASEAN, and that it should not, at this time, move towards becoming an OECD-like organization in the Pacific.

¹⁵⁴ Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore, Thailand and Brunei.

LIST OF PANELISTS NAMED FOR ALL CASES

AMERICAN

CANADIAN

- | | |
|--|--|
| <p>1. <u>USA-89-1904-01</u> (Red Raspberries)</p> <p>Robert Charles Cassidy Jr.
Warren E. Connelly</p> | <p>Peter Clark
Glen A. Cranker
Ivan Feltham (chairman)</p> |
| <p>2. <u>USA-89-1904-02</u> (Replacement Parts No.1)</p> <p>William (Bill) Alberger (chairman)
Thomas Graham
Theodore W. Kassinger</p> | <p>Donald Brown
C.J. Michael Flavell</p> |
| <p>3. <u>USA-89-1904-03</u> (Replacement Parts No.2)</p> <p>William (Bill) Alberger
Thomas Graham
Theodore W. Kassinger</p> | <p>Donald Brown
C.J. Michael Flavell</p> |
| <p>4. <u>USA-89-1904-04</u> (Codfish)</p> <p>John D. Greenwald (chairman)
Donald deKieffer</p> | <p>John M. Coyne
John Richard
Prof. Gilbert Winham</p> |
| <p>5. <u>CDA-89-1904-01</u> (Polyphase Motors)</p> <p>Prof. Diane P. Wood
Prof. William J. Davey
Jospeh E. Pattison</p> | <p>Robert Pitt
Margaret Prentis</p> |
| <p>6. <u>USA-89-1904-05</u> (Replacement Parts No.3) (Amd't to Adm Rev)</p> <p>William (Bill) Alberger
Theodore W. Kassinger (chairman)
Thomas R. Graham</p> | <p>Donald J.M. Brown
C.J. Michael Flavell</p> |
| <p>7. <u>USA-89-1904-06</u> (Fresh, Chilled and Frozen Pork)
(Final Affirmative Countervailing Duty Determination)</p> <p>Joel Davidow
Dennis James Jr.</p> | <p>A. de Lotbiniere Panet
Margaret Prentis</p> |

Mark Jeolson

AMERICAN

8. USA-89-1904-07 (New Steel Rail)
(Final Affirmative CVD Determination)

David Gantz
Michael Sandler

9. USA-89-1904-08 (Steel Rail/Algoma) (AD Determination)
(Final Determination of Sales at Less than Fair Value)

William P. Alford
Gail T. Cumins
Lawrence R. Walders

10. USA-89-1904-09 (Steel Rail/Sysco) (Injury)
(Final CVD Injury Determination)

Morton Pomeranz
Italo H. Ablondi

11. USA-89-1904-10 (Steel Rails/Algoma) (Injury)
(Final AD Duty Injury Determination)

Morton Pomeranz
Italo H. Ablondi

12. USA-89-1904-11 (Pork) (Injury)
(Final CVD Injury Determination)

Thomas Schaumberg
Kathleen Patterson

CANADIAN

Gerald Lacoste
John D. Richard
Gilbert Winham

Albert L. Bissonnette
E. David D. Tavender

Martin Freedman
Richard Gottlieb
Margaret Prentis

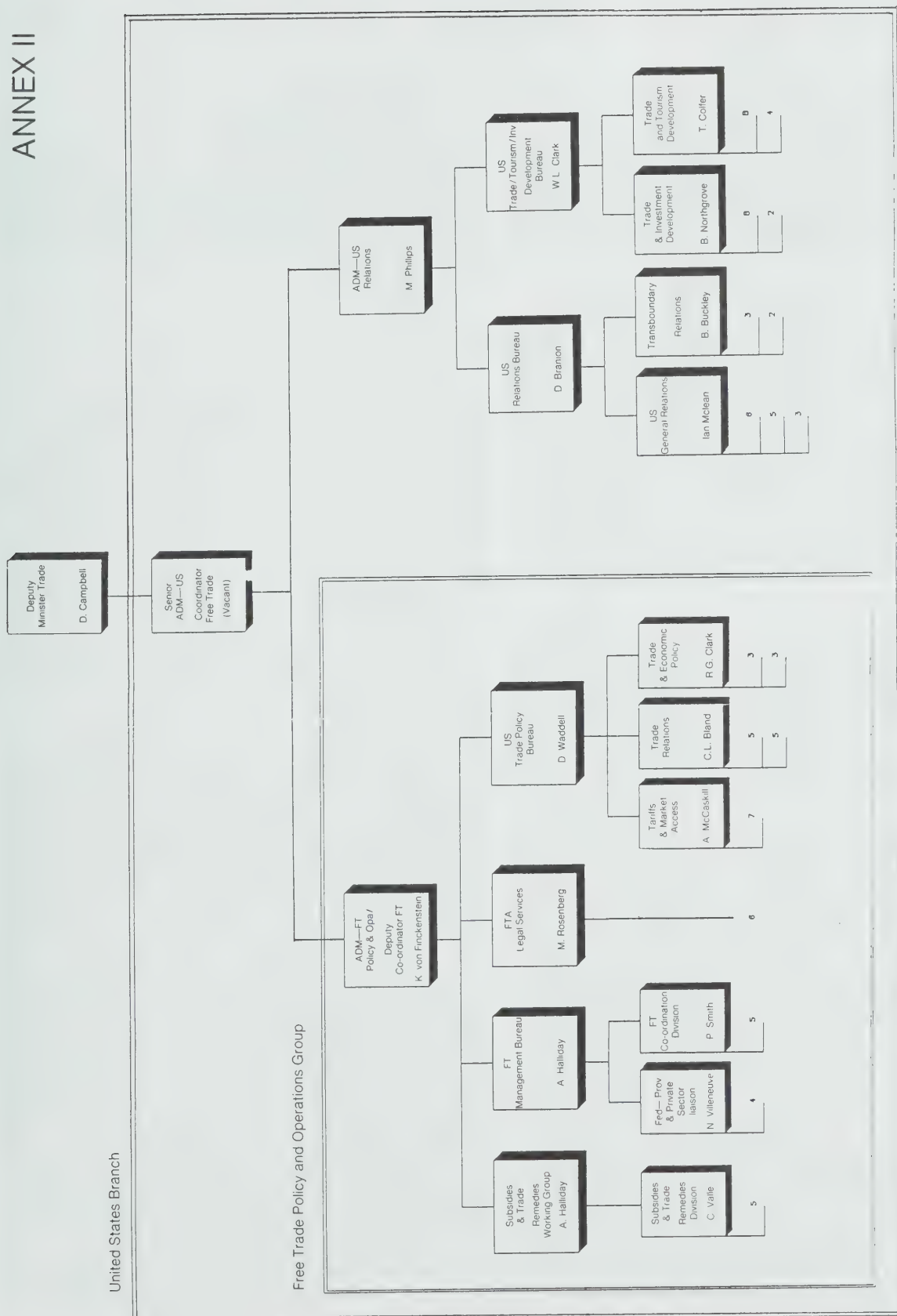
Martin Freedman
R. Gottlieb
M. Prentis

Simon Potter
E. David Tavender
John Whalley

amended January 3, 1990

United States Branch

Free Trade Policy and Operations Group



EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 27, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:00 p.m. to monitor the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, one of the concerns that was discussed during the negotiations and up to the passage of the Free Trade Agreement in the Parliament of Canada was the question of pressures to harmonize taxation levels, wages and benefits between Canada and the United States. Our witness this afternoon is Mr. William Scott of Hewitt Associates in Toronto. Hewitt Associates is a consulting company which specializes in compensation and benefits analysis. The company has done recent work comparing what is happening in relation to these matters in Canada and the United States. We are most appreciative to Mr. Scott for appearing before the committee this afternoon to make a presentation and to deal with our questions. Mr. Scott.

Mr. William Scott, Hewitt Associates, Toronto, Ontario: Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the opportunity to speak to you this afternoon. Mr. Dobel phoned me and indicated there was some interest. Obviously we have a great deal of interest in the material that we are going to discuss. As I understand it, we have approximately one hour. I have a 15- to 20-minute address, and then I would be pleased to answer any questions you might have.

The initiative for this meeting, as I understand it, was a research paper that we produced called "Across the Border", which is a comparison of both the U.S. and Canadian compensation and benefit programs. There are copies at the back of the room for those who are interested. There is some hard copy of the material that was provided to you earlier, and the agenda, as I see it—and I am comfortable in discussing it in any way you feel comfortable—is to spend approximately 15 or 20 minutes to provide you with some background on our research paper which talks about the pay differences, compensation practices and some of the other issues such as social security systems, the taxation systems and employee benefits.

It might be instructive if I took a moment to provide you with more background on our organization so you will have a sense of where we are relative to the subject at hand. We are an international firm of consultants and actuaries. We have over 3,000 associates worldwide in 19 countries. As a matter of fact, this year is our 50th anniversary. I am the managing partner and run the Canadian operations. We typically consult

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 27 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner l'entrée en vigueur et la mise en application dans les deux pays de la Loi sur la mise en œuvre des dispositions de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis ainsi que d'autres questions commerciales connexes.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, un des sujets qui fut discuté au cours des négociations et jusqu'à l'adoption de l'Accord de libre-échange par le parlement du Canada fut celui des pressions exercées pour harmoniser les niveaux d'imposition, les salaires et les avantages sociaux entre le Canada et les États-Unis. Notre témoin cet après-midi est M. William Scott de la firme Hewitt Associates de Toronto. La Hewitt Associates est une entreprise d'experts-conseils qui se spécialisent dans l'analyse des rémunérations et des avantages sociaux. Cette compagnie a récemment effectué une étude comparative des circonstances entourant ces questions au Canada et aux États-Unis. Nous sommes infiniment reconnaissants de ce que M. Scott ait bien voulu comparaître devant le comité cet après-midi pour faire un exposé et répondre à nos questions. Monsieur Scott.

M. William Scott, Hewitt Associates, Toronto (Ontario): Je vous remercie monsieur le président. Je suis très heureux de l'occasion qui m'a été donnée de vous adresser la parole cet après-midi. M. Dobell m'a téléphoné pour me faire part de l'intérêt que cette question a suscité. Il est évident que le sujet que nous allons discuter ne manque pas de susciter beaucoup d'intérêt. Si je comprends bien, on nous accorde à peu près une heure. Mon exposé est censé durer de 15 à 20 minutes, après quoi je me ferai un plaisir de répondre à toutes vos questions.

Cette réunion, si je comprends bien, découle d'un document de recherche intitulé «Across the Border» («D'un pays à l'autre») que nous avons préparé et qui constitue une étude comparative des régimes de rémunération et d'avantages sociaux aux États-Unis et au Canada. Des exemplaires de ce document se trouvent à l'arrière de la salle pour ceux que la chose intéresse. Il y a également quelques copies, en clair, du matériel qui vous a été fourni plus tôt, et l'ordre du jour, à ce que je vois... et je suis tout à fait disposé à en discuter de la manière qui vous conviendrait le mieux... comme je le disais, l'ordre du jour prévoit environ 15 ou 20 minutes pour vous fournir une idée générale de notre document de recherche qui porte sur les différences au niveau de la paye, des pratiques de rémunération et quelques-unes des autres questions telles que les régimes de sécurité sociale, les régimes d'imposition ainsi que les avantages sociaux offerts aux employés.

Permettez-moi de prendre quelques instants pour vous fournir quelques renseignements supplémentaires sur notre organisation de manière à ce que vous puissiez juger de notre situation par rapport au sujet qui nous occupe. Nous sommes une firme internationale d'experts-conseils et d'actuariers. Nous avons plus de 3 000 collaborateurs répartis, à l'échelle mondiale, dans 19 pays. Soit dit en passant, nous célébrons cette

[Text]

with large, publicly-traded corporations—a very high percentage of the *Financial Post* top 100 and the *Fortune* top 500 companies. We have a lot of international clients, which have subsidiaries in the United States, Canada and worldwide. Our work is very narrow in the sense that we are involved in the design, financing, communication and administration of compensation and benefits. Typically our audience would be the chief financial officer, the CEO or the vice president of human resources. That is the type of work we are involved in.

I will deal with some of the human resources issues that the Canadian human resources managers are facing. Something that has been evolving over the last five or six years is an attempt to contain increasing benefit costs. To date Canadian organizations are paying approximately 35 per cent of the basic payroll on benefits. That is rapidly increasing. With pay increasing 5 per cent a year and benefit costs increasing in the double digit category through some of the other costs, there is pressure on organizations to keep these benefit costs under control. With the government intervention in pushing some of the health care costs onto the private sector, along with UIC benefits, many organizations are looking at ways to contain some of these cost increases.

Another issue is holding the line on wage costs. Our studies show that a 1990 forecasted pay increase in Canada of salary wage movement was increasing by 5 1/2 per cent, whereas in the United States it was approximately 4 1/2 per cent. We have already had some conversations with some of our clients who are very concerned about what the implementation of the GST might mean with respect to unionized salary demands for 1991. There is a real pressure on trying to keep these wage costs down.

That is creating a lot more turnover in organizations than took place in the early 1980s, again recognizing a significant demographic diversity in the work force, the aging of the population, fewer young people coming into the work force, more part-time positions, more females in the work force and the traditional form of pay and benefits, such as vacation, which is going to change very dramatically. Typically today you do not have a married male with a spouse at home and 2.2 children. That situation describes less than 20 per cent of the work force, and that is what most of the benefit programs have been designed to face. There is going to be a great demand on the part of employees to have some kind of flexibility and diversity in the work force.

[Traduction]

année notre 50^e anniversaire. Je suis associé-gérant de la firme, responsable des opérations canadiennes. En général, nous faisons affaire avec de grosses sociétés dont les actions sont cotées à la bourse, c'est-à-dire un très grand pourcentage des 100 plus importantes cotées dans le *Financial Post* et des 500 plus importantes entreprises cotées dans la revue *Fortune*. Nous avons un grand nombre de clients internationaux qui possèdent des filiales aux États-Unis, au Canada et à l'échelle mondiale. Notre champ d'activités est assez limité en ce sens que nous nous occupons essentiellement de la conception, des finances, de la communication et de l'administration des programmes de rémunération et d'avantages sociaux. Typiquement, notre auditoire serait constitué du chef des services financiers, du directeur exécutif ou du vice-président des ressources humaines. Ce sont là essentiellement nos secteurs d'activités.

J'aborderai maintenant quelques-uns des problèmes auxquels les gestionnaires canadiens des ressources humaines doivent faire face. Depuis cinq ou six ans, on a constaté que les entreprises essayent de contenir les coûts afférents aux avantages sociaux qui ne cessent d'augmenter. Aujourd'hui, les organisations canadiennes consacrent environ 35 pour cent du montant de base de la feuille de paye aux programmes d'avantages sociaux. Et ce pourcentage augmente rapidement. Avec des augmentations salariales de 5 pour cent par année et des coûts d'avantages sociaux qui atteignent les deux chiffres et qui s'étendent à quelques-uns des autres coûts, on comprend que les organisations sont obligées de maîtriser ces coûts. Étant donné l'intervention du gouvernement qui cherche à faire passer au secteur privé une partie des coûts de soins de santé ainsi que de prestations d'assurance-chômage, un bon nombre d'organisations sont à la recherche de moyens qui leur permettent de contenir certaines de ces hausses.

Un autre problème est celui de maîtriser les coûts de la feuille de paie. Nos études montrent qu'en 1990, les revendications sur le plan des augmentations salariales au Canada seront de 5½ pour cent alors qu'aux États-Unis elles seraient d'environ 4½ pour cent. Nous en avons déjà discuté avec certains de nos clients qui sont particulièrement préoccupés de ce que pourra signifier la mise en œuvre de la TBS sur le plan des revendications salariales des syndiqués en 1991. Ces organisations subissent de véritables pressions pour essayer de maîtriser les dépenses salariales.

Cette situation entraîne, au sein des organisations, un roulement de personnel beaucoup plus accentué que ce n'était le cas au début des années 80, ce qui dénote, une fois de plus, une importante diversification démographique au sein de la population active, vieillissement de la population, diminution du nombre de jeunes entrant dans la population active, multiplication des postes à temps partiel, augmentation du nombre de femme dans la population active et bouleversement des régimes traditionnels de la rémunération et des avantages sociaux, tels que les congés, qui sont appelés à connaître de profonds changements. On voit rarement aujourd'hui un homme marié dont l'épouse demeure à la maison, avec 2.2 enfants. Cette situation caractérise moins de 20 pour cent de la population active, et la plupart des programmes d'avantages sociaux ont été conçus pour faire face à des situations semblables. Les employés seront appelés à subir de fortes pressions pour assu-

[Text]

Organizations are also looking toward trying to motivate and retain existing employees and cope with frustrated employee expectations because pay is not moving up as quickly as they had anticipated, which is also causing some concern for organizations. There is also a sense of dealing with government intervention in the compensation and benefits area.

Two particular areas that are causing stress with organizations are the Pay Equity Act in the province of Ontario—and other provinces are looking at that being comparable to the work issue in the United States—and the new retirement programs both from the federal situation with the new tax assisted rules for retirement plans and the Pension Commission of the Province of Ontario in mandatory indexation. That creates a great deal of nervousness with respect to who is going to pay for all these cost increases. Internally, the organization is being staffed with fewer people doing the job with fewer internal resources. People are working much harder than they have in the past.

In the research paper we talk about some differences in compensation and benefits between the United States and Canada. There are many similarities. Some of the key differences would reflect the obvious cultural, political, legal and tax implications of our two countries. We see that the perceptions of the U.S. are more individualistic, less security conscious, more bottom line oriented and more focused on lean-and-mean kinds of management objectives, while being wary of government intervention. Canadians typically are generally supportive of involvement by governments and are more humanistic and people-oriented towards business.

With regard to some of the legal issues, our severance policies with respect to the Employment Standards Act are much more liberal than in the United States. From consulting with organizations, large severance payments to employees who leave are unusual from the U.S. perspective.

Let me now review some of the compensation practices in the two countries. Our report shows that U.S. senior executives typically are paid higher in terms of total compensation—that is, base pay and bonus opportunity. There is more pay at risk. In the United States you will see somewhere between 35 to 50 per cent of pay being at risk, some kind of contingent compensation. Some of those financial measures in the United States is on return on equity, return on asset, and those forms of shareholder value or shareholder value creation.

The contingent and variable pay is being pushed farther down in the organization in the United States than in Canada

[Traduction]

rer une certaine forme de souplesse et de diversification au sein de la population active.

Par ailleurs, les organisations essaient de motiver et retenir leurs employés et essayer de faire face à leur un mécontentement du fait que la paye ne progresse pas aussi rapidement qu'ils l'avaient anticipé, ce qui ne manque pas également d'inquiéter un peu ces organisations. Elles éprouvent également le sentiment qu'elles doivent tenir compte de l'intervention du gouvernement dans les secteurs de la rémunération et des avantages sociaux.

Deux éléments qui contraignent particulièrement les organisations sont la Pay Equity Act de la province d'Ontario—et il faut admettre que d'autres provinces ne manquent pas de comparer cela au problème du travail aux États-Unis—ainsi que les nouveaux programmes relatifs à la retraite, à la fois du point de vue de la situation fédérale en ce qui concerne les nouveaux règlements régissant l'imposition des régimes de pension de retraite ainsi que l'indexation obligatoire prévue par la Commission des pensions de la province de l'Ontario. Tout cela ne manque pas d'inquiéter énormément les organisations qui se demandent comment elles pourront faire face à toutes ces augmentations des coûts. Sur le plan interne, des effectifs restreints doivent abattre de la besogne au moyen de ressources limitées. Les gens travaillent beaucoup plus dur que dans le passé.

Dans notre document de recherche, nous abordons certains écarts qui existent au niveau de la rémunération et des avantages sociaux entre les États-Unis et le Canada. Nous constatons néanmoins plusieurs similitudes. Certaines des différences-clés reflèteraient des caractéristiques évidentes qui distinguent nos deux pays sur le plan culturel, politique, légal et fiscal. Nous constatons que les gens aux États-Unis sont plus individualistes, moins conscients de la sécurité, plus terre-à-terre et plus intéressés par des objectifs gestionnels austères et insensibles, tout en se méfiant de l'intervention gouvernementale. Typiquement, les Canadiens appuient généralement l'intervention gouvernementale et sont plus humanistes et plus orientés vers les gens lorsqu'il s'agit d'affaires.

En ce qui concerne certaines des questions légales, nos politiques en matière de cessation d'emploi dans le cadre de la Loi sur les normes d'emploi sont beaucoup plus libérales qu'aux États-Unis. D'après nos consultations avec des organisations, le versement d'importantes indemnités de départ aux employés qui quittent le service est peu commun aux États-Unis.

Je me permettrais maintenant de passer en revue quelques-unes des pratiques salariales en vigueur dans les deux pays. Notre rapport indique que les cadres supérieurs américains, en général, reçoivent des rémunérations globales élevées, c'est-à-dire la rémunération de base ainsi que des bonus. Une bonne part de la rémunération est aléatoire. Aux États-Unis, vous constaterez qu'entre 35 et 50 pour cent de la paye est aléatoire, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une rémunération conditionnelle. Certains de ces versements aux États-Unis dépendent du rendement des actions, du rendement des valeurs et d'autres formes d'obligations détenues par les actionnaires.

L'organisation aux États-Unis a tendance à appliquer le système de la rémunération conditionnelle et variable aux éche-

[Text]

in the sense that it is not locked in every year. If the profits are not there, the compensation does not necessarily go hand in hand. We are seeing some of that in Canadian organizations, but it is changing much more slowly than in the United States.

Interestingly enough, at the support levels—the secretarial levels—of organizations, the comparison is very similar. It is too early to tell what pay equity costs could mean to Ontario organizations. Many organizations are doing it not only for Ontario, but for all of their employees if they are located across Canada. The U.S. see comparable worth as very controversial and are not recognizing the market conditions that are there.

The changes in hourly compensation job rates have come up to par. Canadian hourly costs for manufacturing workers has risen to 98 per cent of cost for the U.S. from 83 per cent in 1985. So the cost for hourly production is moving up fairly quickly.

Senator van Rогgen: Is that in even dollars?

Mr. Scott: Yes, same dollars.

The Chairman: Do you have an explanation for the rather dramatic relative increase in Canadian hourly costs?

Mr. Scott: There is a cost of benefits that would be involved in that as well. It is not only direct pay. There are other additional costs included, whether it is the cost of pensions or the cost of other forms of benefits.

Senator Bosa: Are Canadians more productive than Americans?

Mr. Scott: We do not measure productivity per se. We see that where compensation programs are based on forms of financial measures, which is productivity related, whether it is return on equity or return on assets or some of those financial accounting measures. Typically, U.S. organizations have higher relative rates than Canadian organizations. That would have to roll through from a productive perspective.

Senator Roblin: Is it correct that over the past little while Canadian productivity has been rising faster than American productivity?

Mr. Scott: I would not be able to give you that information.

Senator Roblin: Unless you could relate the cost of the productivity, you do not know from a business standpoint whether it is good or bad?

Mr. Scott: That is correct. There is unquestionable pressure for organizations, as they compete more globally, to keep the labour costs down and try to produce more pay at risk. As long as the productivity is there, they can pay it out in total cost.

[Traduction]

lons inférieurs plus que ce n'est le cas au Canada, c'est-à-dire que cette rémunération n'est pas garantie d'une année à l'autre. Si les profits ne sont pas intéressants, la rémunération ne vas pas nécessairement de paire. Nous constatons un peu cette tendance au sein des organisations canadiennes, mais l'évolution est beaucoup plus lente qu'aux États-Unis.

Ce qui est intéressant, aux niveaux de soutien, c'est-à-dire des niveaux de secrétariat, des organisations, la situation est très semblable. Il est trop tôt de dire exactement ce que les coûts de l'équité salariale pourraient signifier pour les organisations de l'Ontario. Plusieurs appliquent ce principe non seulement en Ontario mais à tous leurs employés s'ils sont situés ailleurs au Canada. Les États-Unis jugent une telle valeur comme très controversée et ne reconnaissent pas les conditions de marché qui existent là.

Les changements intervenus au niveau des taux de rémunération horaire ont produit la parité. Les coûts horaires des rémunérations versées aux travailleurs canadiens des manufactures ont grimpé pour atteindre 98 pour cent des mêmes coûts aux États-Unis, alors qu'ils se situaient à 83 pour cent en 1985. Par conséquent, le coût de la production horaire est en train de grimper assez rapidement.

Le sénateur van Rогgen: S'agit-il de dollars au pair?

M. Scott: Oui, les mêmes dollars.

Le président: Comment expliquez-vous cette hausse relative plutôt importante des coûts horaires au Canada?

M. Scott: Il y a le coût des avantages sociaux qui serait également compris là-dedans. Il ne s'agit pas seulement de la rémunération directe. D'autres coûts additionnels y sont compris, qu'il s'agisse du coût des pensions de retraite ou du coût d'autres formes d'avantages sociaux.

Le sénateur Bosa: Le rendement des Canadiens est-il meilleur que celui des Américains?

M. Scott: Nous ne mesurons pas nécessairement la productivité. Nous constatons cela lorsque les programmes de rémunération sont basés sur des facteurs financiers qui sont reliés à la productivité, qu'il s'agisse de rendement d'actions, de rendement d'avoirs ou de quelques-unes de ces mesures de comptabilité financière. Typiquement, les taux relatifs propres aux organisations américaines sont plus élevés que ceux des organisations canadiennes. Cela devrait découler d'une perspective de production.

Le sénateur Roblin: Est-ce vrai qu'au cours des quelques dernières années la productivité canadienne a augmenté plus rapidement que la productivité américaine?

M. Scott: Je ne serais pas en mesure de vous fournir ce renseignement.

Le sénateur Roblin: À moins que vous puissiez établir le coût de la productivité, vous ne savez pas, d'un point de vue commercial si c'est bon ou mauvais?

M. Scott: C'est exact. Il est incontestable que les organisations sont forcées, du fait qu'elles doivent tenir la concurrence sur un plan de plus en plus mondial, de maîtriser des coûts de la main-d'œuvre et d'augmenter la production en payant au risqué. Du moment que la productivité existe, ils peuvent faire

[Text]

However, I do not have any specific measures on the productivity issue.

Senator Grafstein: Has there been any analysis done intra-firm in terms of productivity with respect to the differentials?

Mr. Scott: No.

Senator Grafstein: Do you mean that Chrysler and Ford—

Mr. Scott: They may have it, but we do not have that data. I noticed in *The Toronto Star* today that there were some comparisons for the auto industry. It showed a mature plant in the Province of Ontario versus a new plant in the Province of Quebec versus a mature plant in the rust belt in the United States. The costs were dramatically different. However, there was a lot of similarity between U.S. mature plants and Canadian mature plants from a cost of doing business.

Senator Grafstein: Where was it dramatically different?

Mr. Scott: In the new entries such as the Toyotas, the Hondas and those kinds of organizations. Some of them are not unionized and are able to do things differently from the "Big Three" automakers in Canada.

Senator Roblin: Some of us have the impression that the Canadian automobile worker is more productive than the American automobile worker, and that was an important consideration. Is that your impression?

Mr. Scott: There are a number of jobs that have been reallocated. General Motors shut down a Scarborough van plant to move a number of employees to Flint, Michigan. From our understanding, it was because they were not productive. Of the 70,000-odd jobs that have been lost recently or transferred to the United States, there is a rationalization in the business community as to whether it has anything to do with free trade or with getting the lowest produced product.

Senator Roblin: As far as free trade is concerned, that has nothing to do with automobile employment. Therefore there must be another factor besides free trade making those changes.

Mr. Scott: Perhaps I can show you some benefit differentials between Canada and the United States. That might be helpful.

I have here a sample of an organization that has annual revenues of \$500 million, which would be a good-sized Canadian organization and a relatively small U.S. organization. At the CEO level, total compensation is much higher than it is in Canada. Also, the percentage of base pay to total pay is at risk. This is an average organization. Seventy-seven per cent of pay is guaranteed, whereas in the U.S. it is 67 per cent of pay. As you move down through the organization you see the impression that happens.

[Traduction]

face aux paiements en les imputant au coût total. Cependant, je ne possède aucun facteur spécifique sur la question de la productivité.

Le sénateur Grafstein: Y a-t-il eu des analyses de la productivité dans une entreprise par rapport à une autre pour en établir la différence?

M. Scott: Non.

Le sénateur Grafstein: Voulez-vous dire que Chrysler et Ford...

M. Scott: Ils ont peut-être fait ce genre d'analyse, mais nous n'en avons pas les données. J'ai appris aujourd'hui dans le *Toronto Star* que certaines comparaisons avaient été faites pour l'industrie de l'automobile. On avait comparé trois usines matures, une dans la province d'Ontario, une dans la province de Québec et la troisième dans le rust belt aux États-Unis. Les coûts étaient très différents. Cependant, on avait constaté beaucoup de similitudes entre les usines matures des États-Unis et celles du Canada, sur le plan du coût d'entreprise.

Le sénateur Grafstein: Où exactement se situait cette différence?

M. Scott: Dans les nouvelles organisations comme les Toyotas, les Hondas et autres du même genre. Certaines d'entre elles ne sont pas syndiquées et peuvent par conséquent faire les choses différemment des trois géants de l'automobile du Canada.

Le sénateur Roblin: Il y en a parmi nous qui croient que le travailleur canadien de l'automobile est plus productif que son homologue américain, et c'est là un élément important. Avez-vous cette même impression?

M. Scott: Il y a eu une redistribution d'un bon nombre d'emplois. La General Motors a fermé son usine de camionnettes de Scarborough pour déplacer un bon nombre des employés vers Flint dans le Michigan. Nous avons appris que ce déplacement était dû au fait que l'usine n'était pas productive. En ce qui concerne les quelques 70 000 emplois qui ont été perdus récemment ou qui ont été déplacés aux États-Unis, on prétend dans le monde des affaires que ce déplacement n'a rien à voir avec le libre-échange ou avec le désir de fabriquer un produit le moins chèrement possible.

Le sénateur Roblin: Cette situation de l'emploi au sein de l'industrie de l'automobile n'a rien à voir avec le libre-échange. Par conséquent, ces changements doivent absolument être attribuables à un facteur autre que celui du libre-échange.

M. Scott: Permettez-moi de vous montrer certains écarts qui existent au niveau des avantages sociaux entre le Canada et les États-Unis. Je crois que cela pourrait nous être utile.

J'ai ici un échantillon sur une organisation qui a des revenus annuels de 500 millions de dollars, ce qui la placerait au même niveau qu'une organisation canadienne de bonne taille ou d'une organisation américaine relativement petite. Au niveau de la direction générale, la rémunération totale est bien plus élevée qu'au Canada. Aussi, la différence en pourcentage entre la rémunération de base et la rémunération totale est aléatoire. Et il ne s'agit ici que d'une organisation de taille moyenne. Soixante-dix-sept pour cent de la paye est garantie, alors

[Text]

When you get into the first-line supervisors and then into the secretarial support area, you tend to see that kind of compression. The data relative to the secretaries are showing the Toronto market versus the Chicago market from a market comparison between the two.

Those are in local currencies. If you do the exchanges, it shows it that much more dramatically.

Senator Bosa: Would you tell us where you get a secretary for \$23,000 in Toronto? The switchboard girls get that much.

Mr. Scott: I know. The data was collected last fall. We have found that the market has moved up much faster. Actually, it is in the \$26,000 to \$28,000 for entry-level secretaries right now, whereas the number in the United States is still in that \$20,000 to \$21,000 category.

Senator Grafstein: Twenty-three thousand dollars for someone who is working in Toronto is at the poverty line.

Senator van Roggen: Are those U.S. dollars converted into Canadian dollars?

Mr. Scott: No, they are in local currency.

Senator van Roggen: A secretary in the United States is receiving a little more than a secretary in Canada.

Mr. Scott: Yes. We also looked at certain tax burdens. In looking at the relative tax payments, we compared two married couples, each with two children, one residing in Ontario and the other in New York state, just outside of New York City. Each couple is assumed to have \$50,000 of income in their own currency and to have been making a similar contribution to a registered pension plan deduction. The result is that the New York State couple pays nearly 10 per cent of gross income less in combined state and federal income tax than the Ontario couple pays. On \$50,000, it is about \$5,000 less than what the Ontario couple would pay. That also includes the New York couple paying an additional 5 per cent more gross income in social security payroll. U.S. social security payroll is much higher than the Canadian payroll.

Senator Frith: Does that take into account the deduction of mortgage payments?

Mr. Scott: No, it does not.

Senator Stollery: What about municipal taxes?

Mr. Scott: Yes, it does.

Senator Roblin: What about health costs?

Mr. Scott: No, only the health costs that would be part in the social security payment of the United States, which is about one per cent of pay. However, as for the health costs in

[Traduction]

qu'aux États-Unis ce pourcentage n'est que de 67 pour cent. C'est ce que vous constatez lorsque vous descendez à travers des échelons de l'organisation.

Lorsque vous atteignez le niveau des surveillants du premier échelon et que vous passez ensuite au secteur des services de soutien, c'est le genre de compression que vous constatez. Les données portent sur des secrétaires du marché de Toronto par rapport à celles du marché de Chicago, d'un point de vue comparatif entre les deux marchés.

Ces chiffres sont établis en dollars canadiens ou américains selon le cas. L'écart est encore beaucoup plus grand si vous convertissez la devise.

Le sénateur Bosa: Pourriez-vous nous dire où vous pouvez trouver une secrétaire à Toronto pour un salaire de 23 000\$? Les téléphonistes des standards en touchent autant.

M. Scott: Je le sais. Les données ont été compilées l'automne dernier. Nous avons constaté que le marché grimpeait beaucoup plus rapidement. En fait, les salaires des secrétaires au palier de l'entrée en service varient actuellement entre 26 000 et 28 000 \$, alors qu'ils se situent encore dans la catégorie de 20 000 ou 21 000 \$ aux États-Unis.

Le sénateur Grafstein: Vingt-trois mille dollars pour quelqu'un qui travaille à Toronto, c'est le seuil de pauvreté.

Le sénateur van Roggen: Ces dollars américains sont-ils convertis en dollars canadiens?

M. Scott: Non, ils sont en devise locale.

Le sénateur van Roggen: Une secrétaire aux États-Unis reçoit un peu plus qu'une secrétaire au Canada.

M. Scott: En effet. Nous avons également examiné certains fardeaux fiscaux. Nous avons comparé les impôts payés respectivement par deux couples mariés, l'un résidant en Ontario et l'autre dans l'état de New-York, juste en dehors de la ville de New-York et dont chacun avait deux enfants. Chaque couple est censé gagner 50 000 \$ en devises locales et verser des cotisations d'un montant égal à un régime de pension enregistré. Nous avons constaté que le couple de New-York payait, par rapport au couple de l'Ontario, en impôts combinés versés à l'état et au fédéral environ 10 pour cent de son revenu brut de moins. Ce qui signifie que sur les 50 000 \$, il paye environ 5 000 \$ de moins que le couple de l'Ontario. Cela inclut également, pour le couple de New-York, un 5 pour cent de plus de son revenu brut versé au titre des programmes de sécurité sociale. Les déductions à la source pour les programmes de la sécurité sociale des États-Unis sont beaucoup plus élevés que celles du Canada.

Le sénateur Frith: Cela comprend-il la déduction des paiements hypothécaires?

M. Scott: Non.

Le sénateur Stollery: Et qu'en est-il des taxes municipales?

M. Scott: Oui, elles y sont comprises.

Le sénateur Roblin: Et les coûts des services de santé?

M. Scott: Non, seulement les coûts des services de santé qui feraient partie des paiements de sécurité sociale aux États-Unis, qui est d'environ 1 pour cent de la paye. Cependant, pour

[Text]

the Province of Ontario, we would have reflected a premium cost when we did the data. It would not now be a premium cost to the employee. It would be a payroll tax to the employer. So that would change it a little bit.

Senator Grafstein: Are you saying that the disparity would be closer or wider between the New York couple and the Ontario couple when you factor in housing and all the rest of it? Have you done that?

Mr. Scott: No, we have not. We generally look at it from an employer perspective, not from the perspective of the individual employee. If you take into account what you can deduct from mortgage costs and those kinds of things, the take-home or the disposable income would be much higher there than it would be in Canadian dollars.

Senator Grafstein: Real disposable income?

Mr. Scott: Correct.

Senator Frith: You did not take into account the deduction of mortgage because everybody would not have one?

Mr. Scott: Correct. The social security systems in the two countries are fairly similar in the way they have been designed. There is a floor protection for retirement income replacement. It replaces about 40 per cent of pay. When you compare Canada Pension Plan and Old Age Security to U.S. Social Security, the percentage of income replaced is higher, obviously, for the lower paid workers. It moves from about a 50 per cent pay replacement for someone retiring on \$15,000, at which not an awful lot of people retire as their final pay, down to about 10 per cent at \$100,000 of pay.

Senator Roblin: I do not understand what you are telling me.

Mr. Scott: What we are looking at is the retirement income from both countries provided by the social security systems. We looked at what Canada Pension Plan and Old Age Security would provide somebody who is retiring at age 65 and made a comparison to their final average pay. So if you were leaving and your final average pay was \$100,000, you would get somewhere around \$10,000. The amount that you would receive from Canada Pension and Old Age Security would be about 10 per cent of pay. If you were retiring and your final average pay was \$15,000, the pay replacement would be closer to 50 per cent of your pay.

When organizations examine what retirement benefits provide, they look at it in terms of pay replacement by taking the final five years average pay, the final three years average pay, or career average pay. Most organizations are looking at pro-

[Traduction]

ce qui est des coûts des services de santé dans la province de l'Ontario, nous aurions indiqué un certain montant au niveau des primes au moment de la compilation des données. À l'heure actuelle, cela ne constituerait pas une prime assumée par l'employé. Ce serait une taxe sur la feuille de paye de l'employeur. Ce qui changerait le tableau quelque peu.

Le sénateur Grafstein: L'écart entre le couple de New-York et celui de l'Ontario serait-il plus petit ou plus grand une fois que vous aurez inclus le logement et tous les autres facteurs? Avez-vous effectué ce genre d'analyse?

M. Scott: Non, nous ne l'avons pas fait. Généralement, nous procédons d'une perspective de l'employeur plutôt que de celle de l'employé. Si vous tenez compte de ce que vous pouvez déduire au titre de l'hypothèque et d'autres éléments semblables, le chèque de paye net serait beaucoup plus élevé pour le couple de New-York que pour celui de l'Ontario.

Le sénateur Grafstein: Vous voulez dire le revenu réel disponible?

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Frith: Si vous n'avez pas tenu compte de la déduction des paiements hypothécaires, c'est parce que ce n'est pas tout le monde qui en aurait une?

M. Scott: C'est exact. Les systèmes de sécurité sociale dans les deux pays sont passablement identiques dans la façon dont ils ont été conçus. On y a prévu une protection minimale au titre des revenus de pension. Elle remplace environ 40 pour cent de la paye. Si vous comparez le régime de pension du Canada ainsi que celui de la sécurité de la vieillesse au programme de sécurité sociale des États-Unis, le pourcentage des revenus remplacés est évidemment plus élevé pour les travailleurs à faible rémunération. Le revenu de remplacement commence à 50 pour cent pour quelqu'un qui se retire alors que son salaire est de 15 000 \$, ce qui n'est pas le cas de beaucoup de personnes au moment de leur retraite, et tombe progressivement à environ 10 pour cent pour les personnes qui reçoivent 100 000 \$ de paye.

Le sénateur Roblin: Je ne comprends pas ce que vous nous dites.

M. Scott: Nous sommes en train d'examiner le revenu de retraite fourni dans les deux pays par les systèmes de sécurité sociale. Nous avons calculé ce que les régimes de pension du Canada et de sécurité de la vieillesse paieraient à quelqu'un qui se retire à l'âge de 65 ans et avons établi une comparaison avec leur rémunération moyenne au moment de la retraite. Ainsi, si au moment de la retraite votre rémunération moyenne était de 100 000 \$, vous recevriez environ 10 000 \$. Le montant qui vous serait versé par des régimes de pension du Canada et de sécurité de la vieillesse serait d'environ 10 pour cent de la paye. Si au moment où vous vous retirez, la moyenne de votre dernière paie était de 15 000 \$, les prestations de remplacement de la paye seraient plus proches de 50 pour cent de votre dernière paye.

Lorsque les organisations examinent les prestations de retraite que peuvent offrir les programmes d'avantages sociaux, elles calculent ce que cela représente par rapport au montant de la paye en prenant la moyenne salariale des cinq

[Text]

viding somewhere between 60 and 70 per cent, including government benefits, as a percentage of pay replacement for someone who has worked in that organization for about 30 years. The figures we are using here are just what the government social security system pays, because what you have got is a checkerboard of forms of retirement plans in industry itself. To finance these costs, which are fairly comparable, the cost issue is much more dramatic. In the United States the cost is over 7 per cent of pay for both an employer and employee up to the social security wage base which, in the United States, is about \$48,000. It is a little over 2 per cent of pay for an employer and employee in Canada up to the yearly maximum pensionable earnings, or the social security wage base for Canada, which is about \$28,000. So the cost in the U.S. to fund is much more dramatic than in Canada. We did factor in that cost in a previous chart making the comparisons between the New York couple and the Canadian couple.

Senator MacEachen: May I ask a question about the income replacement target which you say large organizations wish to make? You say it is about 60 to 70 per cent.

Mr. Scott: Correct.

Senator MacEachen: Can you tell us why such a proportion is the selected target? Has it grown up just by practice or are there some assumptions that underline the percentage?

Mr. Scott: I think it has evolved or developed over a number of years rather than by any pure science. However, it is felt that if someone has retired, the need for an organization to provide a benefit that is equal to what they were making when they were working should be less. Looking at some form of arbitrary measure that sounds reasonable for an employer to provide, or to ask an employee to contribute to, it has developed that the integration for a 30-year employee would be about 60 per cent of pay. If you look at the maximum formula you can have with Revenue Canada to provide a pension in the industry, it is 2 per cent of pay. So if you have someone who has had 30 years of service, and if you provide a maximum benefit of 2 per cent of pay, then you are going to get a pay replacement of 60 per cent of final pay. Because of the caps of Revenue Canada, you cannot fund for more than that. So a lot of organizations are trying to fund for it out of the maximum overall area, and that is how it turns out to be in that range.

A lot of the start-up organizations do not even talk in terms of final pay replacement. It is the larger, mature industries

[Traduction]

dernières années, la moyenne salariale des trois dernières années, ou la moyenne salariale de toute la carrière. La plupart des organisations s'efforcent d'offrir entre 60 et 70 pour cent, en y incluant des avantages sociaux du gouvernement, pour remplacer la paye d'un employé qui a travaillé dans cette organisation pendant environ 30 ans. Les chiffres que nous employons ici ne reflètent que les montants que versent le régime gouvernemental de sécurité sociale, parce que tout ce que nous avons c'est un éventail de divers régimes de pension de retraite au sein de l'industrie même. Pour financer ces programmes, qui sont passablement identiques, la question des coûts est beaucoup plus importante. Aux États-Unis, le coût représente plus de 7 pour cent de la paye assumée par l'employeur et l'employé jusqu'à concurrence de l'assiette salariale de sécurité sociale qui aux États-Unis est d'environ 48 000 \$. Ce coût est d'un peu plus de 2 pour cent de la paie pour l'employeur et pour l'employé au Canada, jusqu'à concurrence des gains annuels maximum ouvrant droit à pension, ou de l'assiette salariale de sécurité sociale qui au Canada est d'environ 28 000 \$. Par conséquent, il en coûte beaucoup plus pour financer un tel programme aux États-Unis que ce n'est le cas au Canada. Nous avons tenu compte de ce coût dans un ancien tableau établissant des comparaisons entre le couple de New-York et le couple canadien.

Le sénateur MacEachen: Puis-je vous poser une question à propos des prestations-cibles de remplacement du revenu que visent d'après vous les grandes organisations? Vous dites que cette cible varie entre 60 et 70 pour cent.

M. Scott: En effet.

Le sénateur MacEachen: Pourriez-vous nous dire pourquoi vous avez choisi un tel pourcentage comme cible? Y êtes-vous parvenu simplement par pratique ou existe-t-il certaines hypothèses qui sous-tendent ce pourcentage?

M. Scott: Je crois qu'il s'agit d'un pourcentage qui a émergé au fil des années plutôt que d'être un résultat purement scientifique. Néanmoins, on estime que si une personne prend sa retraite, une organisation ne devrait pas être tenue d'offrir des prestations de pension qui soient égales au montant que cette personne gagnait lorsqu'elle travaillait. Dans la recherche d'un certain montant arbitraire qu'un employeur juge raisonnable d'offrir ou de demander à un employé de contribuer à une telle initiative, on a constaté que l'intégration d'un employé avec 30 années de services se situerait aux environs de 60 pour cent de la paye. Si l'on s'en tient à la formule maximale adoptée par Revenu Canada pour offrir une pension au sein de l'industrie, cette proportion est de 2 pour cent de la paye. Par conséquent, si vous offrez à un employé qui a 30 années de service une prestation maximale de 2 pour cent de la paye, alors vous obtiendrez une prestation de remplacement égale à 60 pour cent de la dernière paye. En raison des plafonds établis par Revenu Canada, vous ne pouvez prévoir le financement d'un montant plus élevé que ça. Par conséquent, un bon nombre d'organisations essayent de se procurer des fonds en s'adressant à l'ensemble de leur infrastructure, et c'est ce qui explique le pourcentage ainsi obtenu.

Un bon nombre des organisations émergentes ne parlent même pas de prestations de remplacement de la paye en fin de

[Text]

that have some kind of sense that they want to provide for, and contribute to, an employee's retirement. Most of the start-up industries are saying, "We will make your contribution today into a savings pot for you, and we hope that you will make some wise investment decisions so that it will accumulate and, when you walk out of here, it will buy some amount of annuity income or pension income, but we cannot guarantee that."

Senator MacEachen: You consult with very large organizations?

Mr. Scott: Yes, and some small ones.

Senator MacEachen: If they ask you what they should put in place with respect to income replacement on retirement, do you draw on any research data? Do you draw upon an examination of, say, the life styles of retirees to get that figure of 60 per cent? I think it is a very interesting subject and I do not want to delay you by staying on it very long, but to me it has always appeared to be a rather mythical proportion.

Mr. Scott: I should say, senator, that there is no one I know who has got too much money at retirement. I do not know anybody who has said they have too much money on retirement. Trying to determine how much can be provided really depends on the organization's willingness to pay. Some organizations say that they will pay it all, and other organizations believe it is a shared responsibility between the employer and the employee. If the employee is requested to make a contribution to a pension plan, then the pay replacement might be higher because they count in their own contributions. However, we do not look at life style, but we do look at competitive practice. We have a data base of over 350 organizations. We include the Civil Service and all of the various pension programs, to see what they are targeting for pay replacement for someone who works a typical working period, which we assume is somewhere around 30 years.

Senator MacEachen: Using that 30-year figure can produce a very early retirement.

Mr. Scott: Generally, people have moved a number of times in that whole process.

Shall I go on to some of the health care issues?

Senator MacEachen: I just want to put a big question mark there.

Mr. Scott: Okay. The health care programs are substantially different between our two countries. The United States medicare provides health coverage to those over age 65 and provides medicaid if they are at the poverty level. There are some 30 million individuals who have absolutely no form of

[Traduction]

service. Ce sont plutôt les anciennes et importantes industries qui éprouvent une certaine nécessité ou obligation de pourvoir, et de contribuer, à la retraite d'un employé. La plupart des industries nouvelles vous disent, «Nous placerons vos cotisations aujourd'hui dans un fonds en votre nom, et nous espérons que vous prendrez de sages décisions en matière d'investissement de manière à ce que cet argent fructifie et vous permette, une fois que vous aurez quitté le service, de vous procurer des annuités ou un revenu de pension, mais nous ne pourrions garantir cela».

Le sénateur MacEachen: Vous faites affaire avec de grosses organisations, n'est-ce pas?

M. Scott: Oui, ainsi qu'avec de moins grandes.

Le sénateur MacEachen: S'ils vous demandent de leur indiquer le montant qu'ils devraient prévoir au titre du revenu de remplacement à la retraite, puisez-vous l'information dans vos données de recherche? Basez-vous vos conclusions sur l'étude, disons, du mode de vie des retraités pour en arriver à ce chiffre de 60 pour cent? Je pense que c'est un sujet des plus intéressants et je m'en voudrais de retarder votre exposé en y insistant beaucoup trop, mais en ce qui me concerne, cette question de pourcentage m'a toujours paru plutôt illusoire.

M. Scott: Je devrais dire, sénateur, qu'aucune des personnes que je connais n'a beaucoup trop d'argent au moment de la retraite. Je n'ai jamais connu quelqu'un qui ait prétendu avoir beaucoup trop d'argent au moment de la retraite. Le montant d'argent qu'une organisation peut offrir à cet égard dépend réellement de sa volonté de payer. Certaines organisations vous diront qu'elles paieront la pension intégralement, et d'autres seront d'avis qu'il s'agit d'une responsabilité qui doit être assumée aussi bien par l'employeur que par l'employé. Si on demande à l'employé de cotiser à un régime de pension, alors la prestation de remplacement de la paye pourrait être plus élevée parce que l'organisation y fait le calcul de leurs propres contributions. Cependant, nous ne nous intéressons pas au mode de vie, mais plutôt aux pratiques concurrentielles. Nous avons une base de données portant sur 350 organisations. Nous y incluons la Fonction publique ainsi que tous les divers programmes de pension de retraite, pour essayer d'établir le montant de la prestation de remplacement de la paye qu'ils comptent offrir à quelqu'un qui a consacré une période de travail typique que nous supposons être aux alentours de 30 ans.

Le sénateur MacEachen: Cette période de 30 ans peut permettre à une personne de se retirer assez tôt.

M. Scott: En général, durant cette période, les gens auront changé de travail un certain nombre de fois.

Voulez-vous que je passe maintenant à certaines questions de soins de santé?

Le sénateur MacEachen: J'aimerais mettre là un gros point d'interrogation.

M. Scott: Fort bien. Les programmes de soins de santé diffèrent largement dans nos deux pays. Les régimes de soins de santé des États-Unis offrent l'assurance santé aux personnes de plus de 65 ans et prévoient le Medicaid aux personnes situées au seuil de la pauvreté. Il y a environ 30 millions d'individus

[Text]

medicare health care whatsoever. That is in comparison to Canada, where all residents have care.

I was down in Washington last week where I met with a professor out of Princeton. He is on the physician's paid research council. He is a West German who went to school in Saskatoon and is now in Washington.

The frightening thing that is happening to health care in the United States from an organizational perspective is that there have been lots of promises to health care especially in the auto industry to retired employees. Chrysler, for example, has more retired employees than they have active employees and they do not fund for that. They fund for pension plans and other forms of benefits but they do not fund for health care. A research study was done that looked at what would happen if you funded all the health care promises and it was found that it would wipe out some of the fortune 500 organizations. The government is looking at both Canada and West Germany as a model and they are frightening the hell out of many of the doctors in the United States as to how they will be providing health care in the future. This is a big issue.

Canadian benefit managers and Canadian human resources managers spend time thinking about retirement benefits for their employees. In the U.S., they spend all their time on health care. That is a major difference between the two countries.

In the next chart we see a comparison between the two countries in terms of pension plans. Vesting is where the employee owns or has control of the employer contribution. That has become more liberalized. It used to be tied to a term of ten years but now it is two years. Because of the portability, after two years if you leave an employer and go to another employer you can take the employer's money with you. There are a lot of reciprocal agreements between plans so that you can move the contributions. In the United States the period has come down from ten years but it is still in the range of five to seven years. Canadian investing is much more liberal than it is in the United States.

I will now turn to inflation protection in Canada. In Ontario the Friedland study looked at mandating inflation protection prospectively not retrospectively at a cost of 75 per cent of CPI minus 1 per cent and that has really caused great concern. As we understand, in Ontario they are trying to delay this inflation protection because it is scaring lots of employers because the costs could almost double their pension costs. The Pension Commission of Ontario is saying that all the surplus in the pension funds can pay for this, but if markets continue as they are going and the real rates of return may start to soften, those surpluses are going to be used up fairly quickly. In the U.S.

[Traduction]

qui n'ont absolument aucune forme d'assurance médicale, alors qu'au Canada, tous les résidents y ont droit.

Je me suis rendu à Washington la semaine dernière où j'ai rencontré un professeur de l'université Princeton. Il est membre du conseil de recherche qui est financé par le corps médical. C'est un ouest-allemand qui a fait ses études à Saskatoon et qui réside maintenant à Washington.

Le plus effrayant au niveau des soins de santé aux États-Unis, dans l'optique des organisations, c'est qu'il y a eu un tas de promesses faites à l'égard des soins de santé, notamment dans l'industrie d'automobile, aux employés retraités. La compagnie Chrysler, par exemple, compte plus d'employés retraités qu'ils n'ont d'employés en service actif, mais elle ne prévoit aucun fonds pour les soins de santé. Elle finance les régimes de pension ainsi que d'autres programmes d'avantages sociaux, mais les soins de santé en sont exclus. Une étude de recherche s'est penchée sur ce qui surviendrait s'il fallait financer tous les soins de santé qui avaient été promis, et l'on a constaté que cette initiative entraînerait la faillite de quelques-unes des 500 organisations figurant dans la revue *Fortune*. Le gouvernement examine des modèles offerts par le Canada et l'Allemagne de l'ouest et cette perspective ne manque pas d'épouvanter plus d'un médecin aux États-Unis qui se demandent comment ils pourront à l'avenir fournir à tout ce monde des soins de santé. Le problème est de taille.

Les gestionnaires des avantages sociaux et les gestionnaires des ressources humaines canadiens passent le plus clair de leur temps à examiner les prestations de retraite de leurs employés. Aux États-Unis, ils consacrent tout leur temps à la question des soins de santé. La différence est énorme entre les deux pays.

Dans le prochain diagramme, nous voyons un tableau comparatif des régimes de pension des deux pays. Il y a un droit acquis lorsque l'employé est propriétaire de la quote-part de l'employeur ou lorsqu'il en a le contrôle. Cette notion a été élargie. Elle était liée à dix années de service, mais maintenant ce n'est que deux ans. En raison de la transférabilité, si après deux années de service vous quittez un employeur pour aller travailler chez un autre, vous pouvez emporter avec vous la quote-part de l'employeur. Il existe maintenant un tas d'ententes de réciprocité entre les différents régimes, de sorte que vous pouvez maintenant déplacer les cotisations. Aux États-Unis, la durée de service obligatoire n'est plus de dix ans, mais elle se situe encore aux alentours de cinq à sept ans. La notion du droit acquis au Canada est plus libérale qu'elle ne l'est aux États-Unis.

J'aborderai maintenant la protection contre l'inflation au Canada. En Ontario, l'étude Friedland a examiné la possibilité de rendre obligatoire la protection contre l'inflation qui serait appliquée de manière prospective plutôt que rétrospective et dont le coût serait de 75 pour cent de l'indice des prix à la consommation moins 1 pour cent, ce qui n'a pas manqué d'inquiéter. Nous savons qu'en Ontario on essaye de retarder l'entrée en vigueur de cette protection contre l'inflation parce qu'elle effraye beaucoup d'employeurs étant donné que les coûts d'un tel programme pourraient presque doubler leur part des cotisations au régime des pensions. La Commission des pensions de

[Text]

there are no COLA—cost of living adjustments—requirements. A lot of organizations are providing some form of ad hoc situation where every three years they go back to their retirees and make some kind of an adjustment.

In terms of the investment funds in Canada, 10 per cent of the assets would be in Canadian securities. It is expected to change to 20 per cent over the next number of years and that will be helpful because there will be a broader base of assets which can be invested worldwide. In the United States there have been no restrictions although typically most of the fund managers up until the middle 1980s had investments in the United States.

Senator Grafstein: What does the word "foreign" mean in that context?

Mr. Scott: That is foreign content. Currently if you have a pension fund 10 per cent of your assets could be invested in foreign securities and the remainder have to be invested in Canadian securities. The liberalization is moving it to 20 per cent over the next five years so that the asset distribution will be much more global than local.

These executive arrangements we see are where there is a cap placed on the amount of pension that can be provided by an organization and that can be deducted. In Canada the maximum benefit you can receive out of a funded pension plan is \$60,000 a year. If you look at the pay replacement—the issue we were looking at before—which is 70 per cent, the number is \$87,000 in pay. Therefore, anyone who is earning more than \$87,000 in pay cannot be covered under a registered or funded pension plan. Lots of organizations say that it does not matter what you pay, they will just take 2 per cent of your pay. If you are being paid \$200,000, the differential between \$87,000 and \$200,000 is going to be funded without any kind of expensing. A lot of these organizations just have promises to pay.

In the United States it is much more prevalent, but we think we will see this moving up. Interestingly enough, Mr. Campeau's situation in the United States with Bloomingdales showed 525 executives out of Bloomingdales who have now retired who have unfunded promises and the shareholders are looking at taking some action against them because there is no funding. That is just taking it out of the cash flow.

Senator Stollery: Did you say that in Canada you cannot get paid more than \$60,000 out of a funded pension plan?

[Traduction]

l'Ontario prétend que tous les excédents figurant au fonds de pension peuvent défrayer ce programme, mais si la tendance des marchés se maintient, et les taux réels de rendement peuvent commencer à se ramollir, ces excédents seront bien vite épuisés. Les exigences relatives à l'indexation sur le coût de la vie n'existent pas aux États-Unis. Un bon nombre d'organisations offrent certaines possibilités par lesquelles, tous les trois ans, elles communiquent avec leurs retraités et leur accordent certains rajustements.

En ce qui concerne les fonds de placement au Canada, 10 pour cent des avoirs seraient placés dans des valeurs canadiennes. On s'attend à ce que ce pourcentage passe à 20 pour cent au cours des quelques prochaines années, ce qui se révélera fort utile parce que l'on pourra alors investir, à l'échelle mondiale, une assiette de valeurs plus élargie. Il n'y a eu aucune restriction aux États-Unis bien que, typiquement, la plupart des gestionnaires des fonds avaient, jusqu'au milieu des années 80, fait leurs placements aux États-Unis.

Le sénateur Grafstein: Que signifie le mot «étranger» dans ce contexte?

M. Scott: C'est le contenu étranger. Actuellement, si vous avez un fonds de pension, 10 pour cent de vos avoirs pourraient être investis dans des valeurs étrangères et le reste doit être investi dans des valeurs canadiennes. Grâce à la libéralisation, ce pourcentage sera porté à 20 pour cent au cours des cinq prochaines années de sorte que la distribution des avoirs sera beaucoup plus mondiale que locale.

Ces dispositions administratives que nous constatons sont prises lorsque le montant des pensions que peut offrir une organisation est plafonné, lequel montant peut également être déduit. Au Canada, la prestation maximale que vous pouvez retirer d'un régime de pension fondé est de 60 000 \$ par année. Si nous considérons la prestation de remplacement de la rémunération, c'est-à-dire la question que nous avons déjà abordée, et qui est de 70 pour cent, cette prestation de remplacement serait de 87 000 \$. Par conséquent, toute personne qui gagne plus de 87 000 \$ en rémunérations ne peut être admissible à un régime de pension enregistré ou fondé. Un bon nombre d'organisations prétendent que le montant que vous payez importe peu, elles calculeront tout simplement deux pour cent de votre rémunération. Si votre rémunération est de 200 000 \$, la différence entre 87 000 \$ et 200 000 \$ sera fondée sans engager aucune dépense. Un bon nombre de ces organisations n'ont tout simplement que des promesses de payer.

Aux États-Unis, cette façon de procéder est beaucoup plus généralisée, mais nous croyons que le plafond sera relevé. Il est intéressant de noter la situation de Campeau aux États-Unis avec la chaîne Bloomingdales qui montre que 525 cadres de la chaîne qui sont maintenant à la retraite possèdent des promesses non fondées et les actionnaires envisagent d'intenter des poursuites contre eux du fait que les fonds n'existent pas. C'est une situation où l'argent provient directement du flux de liquidité.

Le sénateur Stollery: Avez-vous dit qu'au Canada on ne pouvait recevoir plus de 60 000 \$ dans le cadre d'un régime de pension fondé?

[Text]

Mr. Scott: You can be paid more than \$60,000 but it does not qualify as pension income. Your employer could promise to pay you a formula of 2 per cent of pay if you had 35 years of service. They would pay you 70 per cent of your final pay and if your final pay was \$200,000 the formula would produce a benefit of \$140,000. The maximum they could pay out of the pension fund would be \$60,000. They would have to pay you \$80,000 out of general revenues. It is really a promise to pay.

Senator Frith: You are saying that Campeau is at 100 per cent, are you not?

Mr. Scott: They were up to the U.S. cap. They had a whole bunch of promises over and above that.

Senator Stollery: Are you saying that the employee who is earning \$200,000 has to pay 2 per cent?

Mr. Scott: That is not a contribution. The 2 per cent is what the benefit is. Generally the employer pays it all. I am saying that there is more pay at risk or more pension benefit promise at risk with organizations and we are starting to see that happening as pay moves up and, as the ceiling sits with Revenue Canada not letting the ceiling go, more and more pay is at risk and since organizations cannot deduct it, they typically do not fund it. They just make a promise that you will receive it and it is just paid out of revenue.

Senator Frith: Did you say Revenue Canada has a ceiling on it?

Mr. Scott: Yes, they cap it. They will determine the amount.

Senator Frith: And that is the amount which you can could deduct, is it not?

Mr. Scott: That is right.

Senator Grafstein: Have you been able to do any studies to determine whether the capital accumulation percentage in Canada as compared to the United States has resulted in higher or lower benefits to employees once they retire? In other words, do you have any anecdotal or hard information on that? Who gets more as a result of that?

Mr. Scott: I hate to answer it this way, but it depends on your service. If you start in an organization at age 25 and stay until 65 and were a member of a contribution plan where the employer put in 3 per cent, 4 per cent or 5 per cent of pay, and you made relatively intelligent investment choices, you would have a larger pension income than you would out of a defined benefit plan. A defined benefit plan is better for higher paid individuals. Those individuals who work for ten years, and then ten years and ten years in organizations are the ones who will find the benefit, whereas capital accumulation is more like a career average. If you are being paid \$25,000 and put in 5 per

[Traduction]

M. Scott: Vous pouvez recevoir plus de 60 000 \$, mais vous ne pouvez considérer cela comme un revenu de pension. Votre employeur pourrait vous promettre de vous payer selon une formule de 2 pour cent de paye si vous aviez 35 années de service. Il vous paierait 70 pour cent de votre dernière rémunération et si celle-ci était de 200 000 \$, la formule vous accorderait une prestation de 140 000 \$. Tout ce qu'il pourrait vous payer du fonds de pension serait 60 000 \$. Ils auraient à vous verser les autres 80 000 \$ en les prélevant des recettes générales. Ce qui constitue en fait une promesse de payer.

Le sénateur Frith: Vous dites que Campeau se situe à la marge des 100 pour cent, n'est-ce pas?

M. Scott: Ils étaient au plafond américain. Ils avaient une multitude de promesses au-delà de ce plafond.

Le sénateur Stollery: Voulez-vous dire que l'employé qui gagne 200 000 \$ doit payer 2 pour cent?

M. Scott: Il ne s'agit pas d'une cotisation. Le 2 pour cent représente la prestation. En général, l'employeur la paye intégralement. Je dis qu'une plus grande part de la paye est aléatoire, ou encore que la promesse d'une prestation de pension faite par des organisations est pour une grande part aléatoire, et c'est ce que nous constatons actuellement à mesure que les payes grimpent et, aussi longtemps que les plafonds demeurent inchangés alors que Revenu Canada empêche le défoncement de ces plafonds, une proportion de plus en plus grande de la paye sera aléatoire, et étant donné que les organisations ne peuvent les déduire, elles se trouvent au point où, typiquement, elles ne les fondent pas. Elles vous promettent tout simplement que vous la recevrez et elles la prélèvent sur les recettes générales.

Le sénateur Frith: Avez-vous dit que Revenu Canada y impose un plafond?

M. Scott: Oui, ce ministère la plafonne. C'est lui qui en déterminera le montant.

Le sénateur Frith: Et c'est le montant que vous pouvez déduire, n'est-ce pas?

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: Avez-vous entrepris des études visant à établir si le pourcentage d'accumulation de capitaux au Canada comparativement aux États-Unis a entraîné une augmentation ou une diminution des prestations versées aux employés une fois qu'ils se retirent? En d'autres mots, avez-vous des exemples ou des renseignements concrets sur cette question? Qui est le gagnant dans tout cela?

M. Scott: Je m'en veux de vous donner cette réponse, mais cela dépend de la durée de votre service. Si vous commencez dans une organisation à l'âge de 25 ans et que vous y demeurez jusqu'à 65 tout en étant membre d'un régime à cotisation où l'employeur verse 3 pour cent, 4 pour cent ou 5 pour cent de la paye, et que vous avez fait des choix relativement intelligents en matière de placement, vous recevriez un revenu de pension plus important que si vous aviez souscrit à un régime de prestation bien défini. Un régime de prestation défini est plus avantageux pour les personnes dont les rémunérations sont élevées. Les individus qui consacrent 10 années de service

[Text]

cent, as your pay goes up the ladder you get the contributions all the way through, whereas in a defined benefit plan they look back and take the final three years. It is really a final average.

Five years ago, this figure of 66 per cent would have been 20 per cent. The U.S. number has always been as high as 86 per cent. Canadian organizations are moving towards capital accumulation or savings plan. This is a pot of money where the employer has no risk. All he does is contribute a percentage of pay and the employer can make the decision as to where it goes. The employee can shelter it until retirement and then when he retires he can take the money and find the best opportunity to get retirement income.

The reason you are seeing the shift is because the Pension Commission of Ontario and Revenue Canada, with the finance rules and the tax-assisted rules of retirement plans, make it very expensive and cumbersome to manage a defined benefit plan. Large employers are not changing to defined contributions, but some of the smaller employers certainly are.

We also did a comparison of paid time off between the two countries. Canadians have longer vacations and more holidays than their counterparts in the United States. Generally after five years of service in a Canadian organization you will get three weeks of paid vacation. Ninety-nine per cent of the companies do that, whereas in the United States only 71 per cent of the companies do. After 20 years 74 per cent of Canadian organizations would provide five weeks of paid vacation; in the U.S. it is 31 per cent. There are 11 plus holidays in Canada. Canadians get more paid time off. The typical work week is shorter as well. In Canada 37 1/2 hours is a typical work week, whereas in the United States it is still at 40 hours. In some organizations the range is down to even 36 hours.

The benefit costs as a percentage of pay are close, but we are starting to see the Canadian figure starting to ratchet up. For every payroll dollar, the employer contributes an additional 35 cents for other forms of benefits—paid time off, vacation, health care, retirement or coffee breaks.

Senator van Roggen: The benefit costs as a percentage of pay are almost identical, but all of the figures above that are much more expensive on the Canadian side. Why does that work out that way?

Mr. Scott: When I looked at social security costs in the United States, it was 7 per cent of pay versus 2 per cent of pay in Canada.

[Traduction]

dans chacune de trois organisations, respectivement, sont ceux qui profiteront, alors que l'accumulation de capital est plus une question de moyenne de carrière. Si vous recevez 25 000 \$ de paye et que vous en consacrez 5 pour cent, à mesure que vos rémunérations grimpent, les cotisations grimpent aussi, alors que dans un régime de prestation défini, l'organisation ne tient compte que des trois dernières années. Ce qui constitue, en réalité, une moyenne des dernières rémunérations.

Voilà cinq ans, ce chiffre de 66 pour cent n'aurait été que de 20 pour cent. Le chiffre américain a toujours été aussi élevé que 86 pour cent. Les organisations canadiennes s'orientent vers une accumulation de capital ou régime d'épargne. Il s'agit d'un pécule au sujet duquel l'employeur ne prend aucun risque. Tout ce qu'il fait c'est de contribuer un certain pourcentage de la paye et l'employeur peut décider où cet argent sera placé. L'employé peut le mettre à l'abri jusqu'à la retraite et à ce moment-là il peut prendre l'argent et trouver le meilleur moyen d'en retirer une annuité.

Ce changement provient de ce que la Commission des pensions de l'Ontario et Revenu Canada, en raison de leurs règlements financiers et de leur règlements régissant les régimes de retraite subventionnés au moyen des impôts, rendent les régimes de prestation définis très coûteux et très difficiles à administrer. Les importants employeurs ne troquent pas leurs régimes contre des régimes de cotisation définis, ce qui n'est certainement pas le cas de certains petits employeurs.

Nous avons également procédé à une étude comparative des congés rémunérés dans les deux pays. Les Canadiens jouissent de congés annuels plus longs et de jours fériés plus nombreux que les citoyens américains. Généralement, après cinq années de service au sein d'une organisation canadienne, vous avez droit à trois semaines de vacances payées. Quarante-neuf pour cent des entreprises suivent cette pratique contre soixante-et-onze pour cent seulement aux États-Unis. Après 20 années de service, 74 pour cent des organisations canadiennes offriront 5 semaines de congés payés; alors qu'aux États-Unis ce pourcentage n'est que de 31 pour cent. Il y a au Canada plus de 11 jours fériés. Les Canadiens jouissent d'une plus grande proportion de temps libre rémunéré. Par ailleurs, la semaine typique de travail est plus courte. Au Canada, elle est de 37½ heures alors qu'aux États-Unis elle est toujours de 40 heures. Dans certaines organisations, elle n'est même que de 36 heures.

En terme de pourcentage, le coût de cet avantage est très proche de celui des États-Unis, mais nous commençons à voir les chiffres canadiens grimper rapidement. Pour chaque dollar de rémunération, l'employeur contribue 35 cents pour financer d'autres types de prestation comme par exemple le temps libre rémunéré, les congés, les soins de santé, la retraite ou les pauses-café.

Le sénateur van Roggen: Le coût des avantages sociaux en tant que pourcentage de la paye sont presque identiques, mais tous les chiffres ci-dessus indiquent que ces coûts sont plus élevés du côté canadien. Quelle en est la raison?

M. Scott: Lorsque j'ai examiné les coûts relatifs à la sécurité sociale aux États-Unis, ce pourcentage était de 7 pour cent par rapport à 2 pour cent de la paye au Canada.

[Text]

Senator van Roggen: Coming from the employer?

Mr. Scott: Correct.

Senator van Roggen: Not from the employee.

Mr. Scott: This deals with employer costs. The other differential is the labour union representation between the two countries. In the United States the labour union influence has declined as the labour force has grown along with the expansion of the service sector. It is still significant in Canada, but it has not grown as fast as the labour force. Unions still have a major influence on benefit and pension design. A lot of organizations move through to the salaried employees the kinds of settlement that would happen on the union side.

Senator Roblin: You indicate that Canadians do not work as long and they have more time off. Earlier you provided us with the cost to the employer of hiring these people.

Mr. Scott: Correct.

Senator Roblin: Looking at it from an employee's point of view, what is his comparative position to his counterpart in the United States when he works less hours and has these extra benefits?

Mr. Scott: He may have a better quality of life in the sense of having more paid time off.

Senator Roblin: You told us that American and Canadian wage rates are converging.

Mr. Scott: Correct.

Senator Roblin: How do you reflect in that fact the working habits or the customs of the country that you are outlining under these employee benefits?

Mr. Scott: I am not sure there is a correlation. As the Canadian wage rate is getting closer to the U.S. wage rate and as pay is moving up faster, if you have more paid time off, you are going to bring those two wage levels to a parity much faster. In 1985 the figure was 83 per cent; in 1988 it was 98 per cent of the wage rate of the United States.

Senator Roblin: This may be an uncharitable way of looking at it, but if we are not working as hard, why do we expect to get paid so much?

Mr. Scott: That is probably a fair comment. I know the Province of Alberta has just introduced another day off.

Senator MacEachen: It depends on the productivity, as you said.

Senator Roblin: We have not been told about it. It is hard to judge.

Mr. Scott: Organizations are looking at facing a worldwide rationalization of business. When we are working with organizations, they are looking at the situation from a worldwide perspective, not necessarily from the perspective of Canada or the United States. There is a greater focus, in many instances, of

[Traduction]

Le sénateur van Roggen: Vous voulez dire la part de l'employeur?

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur van Roggen: Pas celle de l'employé.

M. Scott: Il s'agit des coûts pour l'employeur. L'autre distinction est la question de la représentation syndicale entre les deux pays. Aux États-Unis, l'influence syndicale a décliné à mesure que la population active a suivi le rythme de l'expansion du secteur des services. Elle est encore importante au Canada, mais elle ne s'est pas accrue au même rythme que la population active. Des syndicats exercent encore une grande influence sur la conception des régimes d'avantages sociaux et de pension. Un grand nombre d'organisations accordent progressivement aux employés salariés le genre de conditions offertes du côté syndical.

Le sénateur Roblin: Vous dites que les Canadiens ne travaillent pas aussi longtemps et bénéficient de plus grandes périodes de temps libre. Plus tôt vous nous aviez dit ce qu'il en coûte à l'employeur pour engager ces gens.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Si l'on considère la question à partir de l'optique de l'employé, comment sa situation se compare-t-elle à celle de son homologue des États-Unis, alors qu'il jouit de ces avantages additionnels tout en travaillant moins d'heures?

M. Scott: Il peut jouir d'une meilleure qualité de vie dans le sens qu'il a plus de temps libre rémunéré.

Le sénateur Roblin: Vous nous avez dit que l'écart entre les échelles salariales américaines et canadiennes se referme.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Comment projetez-vous dans ce fait les coutumes professionnelles ou les coutumes du pays que vous décrivez dans ces avantages sociaux des employés?

M. Scott: Je doute qu'il y ait là une corrélation. À mesure que le taux salarial canadien se rapproche de celui des États-Unis et que la rémunération augmente plus rapidement, si le temps libre rémunéré augmente, ces deux niveaux salariaux se rapprocheront plus rapidement. En 1985, le chiffre était de 83 pour cent; en 1988, il était de 98 pour cent du taux salarial aux États-Unis.

Le sénateur Roblin: Ce serait une façon peu charitable d'envisager la chose, mais si nous ne travaillons pas aussi dur, pourquoi nous attendons-nous à être si bien payés?

M. Scott: Votre commentaire est assez raisonnable. Je sais que la province de l'Alberta vient tout juste d'adopter un nouveau jour férié.

Le sénateur MacEachen: Cela dépend de la productivité, comme vous l'avez dit.

Le sénateur Roblin: On ne nous l'a pas dit. C'est difficile d'en juger.

M. Scott: Les organisations se préparent à faire face à une rationalisation des affaires à l'échelle mondiale. Dans nos consultations avec les organisations, nous constatons qu'elles envisagent la situation d'un point de vue mondial, pas nécessairement d'une optique canadienne ou américaine. Elles insistent de plus

[Text]

being a low cost provider in the manufacturing sector. Companies are concerned about the relative labour costs between the two countries.

What we are seeing as well in Canada is that if organizations are having these labour or benefit costs passed on to them, they are attempting to move some of the costs to the employee. They use words like "neutral responsibility", "shared responsibility", "cost sharing", or they say "we are in a partnership" or "we are all in this together". Employees are resisting having those costs pushed onto them, but I think you will see more of that happening. In the United States it is more typical to have employees contribute, whereas in Canada it was typical that the employer paid everything.

We are also seeing more regional pay differences. I referred you to the data earlier where Canadian pay rates for 1990 were forecasted going up 5.5 per cent. In Canada the hot box is still the Toronto-Cambridge-Kitchener-Mississauga corridor where some of the pay increases were over 7 per cent. Those pockets of the country are going to be looking for some forms of spot bonuses or cost of living adjustments to recognize the regional pay differences with certain markets being, as I said, the hot box.

A lot of the human resource managers we deal with are feeling like "compliance drones". They are reacting to enacted legislation. It is more reactive than proactive, and many of them would like to return to the strategic planning of the business and how the compensation and benefits can support the long-term well-being of the business. In summary what we are seeing is that organizations are expecting tremendous pressure from their own employees demanding more because of the demographic changes from competitors; and to compete globally, organizations will have to look at controlling costs. Some significant costs in many organizations are benefits and indirect pay costs.

As I said at the outset, there are copies of the report available for those of you who would like to look at it. I would be prepared to answer any questions you might have.

The Chairman: Your presentation was very interesting and impressive.

Senator MacEachen: Does the witness foresee any trends or do you think these differentials which exist between Canada and the United States will narrow, and, if so, what forces will narrow them? Will the trading environment have that effect or will they continue to diverge?

Mr. Scott: In the companies we work with that have a U.S. parent, we are seeing more push from that U.S. parent to have some kind of North American philosophy with respect to compensation and benefits, recognizing some of the tax and cul-

[Traduction]

en plus, dans bien des cas, à projeter l'image d'un fournisseur dont les coûts sont modestes au sein du secteur manufacturier. Les sociétés s'intéressent de plus près au coût relatif de main-d'œuvre des deux pays.

Nous constatons également qu'au Canada, si les organisations se voient obligées à assumer ces coûts de main-d'œuvre ou d'avantages sociaux, ils essayent d'en faire supporter une part par l'employé. Ils utilisent des mots tels que «responsabilité neutre», «responsabilité partagée», «partage des coûts», ou ils disent «nous formons une association» ou «nous sommes tous impliqués là-dedans». Les employés résistent de se voir imposer ces coûts, mais je crois que cette tendance se poursuivra. Aux États-Unis, c'est plus typique d'amener les employés à contribuer sur ce plan, alors qu'au Canada c'était plus normal que l'employeur assume tous ces coûts.

Nous constatons également des écarts accrus de rémunération, d'une région à l'autre. Je vous ai déjà mentionné que l'on prévoyait en 1990 une hausse des taux de rémunération canadiens de l'ordre de 5.5 pour cent. Au Canada, le secteur échauffé est encore le couloir Toronto-Cambridge-Kitchener-Mississauga où les augmentations salariales ont dépassé 7 pour cent. Il faudra voir où ces poches du pays chercheront à obtenir quelque forme de boni ou de rajustement rapides au coût de la vie pour combler les écarts salariaux régionaux entre certains marchés qui constituent, comme je viens de le dire, le secteur échauffé.

Un bon nombre de gestionnaires de ressources humaines que nous avons rencontrés estiment être ni plus ni moins des «exécuteurs téléguidés». Ils réagissent à des lois déjà adoptées. Ils sont plus réactifs que proactifs, et beaucoup d'entre eux aimeraient un retour à l'époque de la planification stratégique des affaires et voir dans quelle mesure la rémunération et les avantages sociaux peuvent assurer le succès à long terme de l'entreprise. En somme, nous constatons que les organisations s'attendent à subir des pressions considérables de la part de leurs propres employés qui exigent plus en raison des mutations démographiques chez les concurrents; et pour qu'elles puissent tenir la concurrence mondialement, les organisations devront essayer de maîtriser les coûts. Dans beaucoup d'organisations, les avantages sociaux et les coûts indirects de rémunération sont parmi leurs plus importantes dépenses.

Comme je l'ai déjà dit au tout début, des exemplaires du présent rapport sont mis à la disposition de ceux d'entre vous qui aimeraient y jeter un coup d'œil. Je suis maintenant disposé à répondre à toutes questions que vous voudrez me poser.

Le président: Votre présentation a été à la fois impressionnante et très intéressante.

Le sénateur MacEachen: Le témoin voit-il certaines tendances se dessiner ou croit-il que ces écarts qui existent entre le Canada et les États-Unis se rétréciront, et dans l'affirmative, sous l'effet de quelle force? Est-ce le milieu des échanges qui produira cet effet ou croit-il que cet écart continuera à s'élargir?

M. Scott: En ce qui concerne les compagnies que nous consultons et qui ont une entreprise-mère, nous constatons que celles-ci exercent plus de pression pour faire accepter une certaine forme de philosophie nord-américaine concernant la rémunéra-

[Text]

tural differentials. But a blurring is taking place toward those kinds of differences. The U.S. company is trying to get its Canadian employer to have the same kind of attitude with regard to pay and benefits. I think you are going to see some kind of narrowing differences between that. That would mean that the Canadian company would be caught in the pressure issue of having a mandate from the U.S. parent indicating that they have to control labour costs and that contributions to pension plans have to be reduced.

At the same time, there is pressure on the manager of the Canadian organization dealing with pay equity issues. If there is a pay inequity, at minimum it will cost 1 per cent of pay. If inflation protection is introduced, it will cost anywhere from 3 to 4 per cent of pay. Salary range increases are going up at 5.5 per cent to 6 per cent in Canada and 4 per cent in the United States. There is that difficulty for the Canadian manager to manage those things with the kind of pressure coming from the United States, which could, in fact, indicate the downsizing rationalization of businesses. Other organizations look at it on the basis that you do what is appropriate for the Canadian marketplace and the Canadian industry.

Canadian organizations would like to simplify the process of paying benefits. It is becoming awfully complicated. Seeing the kinds of demands and the reporting mechanisms that are required by government is creating pressure to Canadian human resource managers.

Senator Stollery: What is your definition of productivity? How do you define it?

Mr. Scott: As an organization, we do not define it. That is not our role.

Senator Stollery: Who does define it?

Mr. Scott: Ultimately the marketplace would define it as to the value that might be paid for the organization. It could be in a piecemeal situation. There could be a number of output products that could be looked at from financial measures as to the value of the organization on things I indicated earlier, such as return on equity, return on assets, discounted cashflows, which the marketplace does recognize and, ultimately, if we have an official market, the price of the stock.

In other organizations where they do not have that capability of measuring it, companies do have great difficulty determining what productivity really means. How do you truly measure it? The accountants always want to look at it from a financial perspective, and that is what is driving a lot of the bottom-line situations with organizations.

Senator Roblin: That is not a very good way to go because it is a man's attitude towards his work that defines productivity in the long run.

[Traduction]

tion et les avantages sociaux, reconnaissant toutefois qu'il existe certaines distinctions fiscales et culturelles. Mais ces différences commencent à s'estomper. L'entreprise-mère américaine essaye d'amener sa filiale canadienne à adopter le genre d'attitude à l'égard de la rémunération et des avantages sociaux. Je crois que vous allez assister au rétrécissement de certains de ces écarts. Cela voudra dire que la filiale canadienne se trouvera prise à devoir exécuter un ordre de l'entreprise-mère de maîtriser les coûts de main-d'œuvre et de voir réduire les cotisations aux régimes de pension de retraite.

En même temps, des pressions s'exercent sur le gestionnaire de l'organisation canadienne chargé des questions d'équité de la paye. S'il y a inégalité de la paye, cela coûtera au moins 1 pour cent de la rémunération. Si l'on adopte les dispositions de protection contre l'inflation, cela coûtera entre 3 et 4 pour cent de la paye. Les augmentations salariales varieront entre 5.5 et 6 pour cent au Canada et 4 pour cent aux États-Unis. Le gestionnaire canadien éprouvera toutefois de la difficulté à administrer des affaires avec ce genre de pression provenant des États-Unis, ce qui en fait pourrait signifier la compression des affaires. D'autres organisations considèrent la question en parlant du principe qu'il faut agir selon ce qui est approprié pour le marché et l'industrie au Canada.

Les organisations canadiennes aimeraient simplifier la méthode régissant le paiement des avantages sociaux. La situation devient extrêmement compliquée. Les gestionnaires des ressources humaines canadiennes subissent des pressions intolérables devant les exigences et les mécanismes de rapport imposés par le gouvernement.

Le sénateur Stollery: Comment définissez-vous la productivité?

M. Scott: En tant qu'organisation, nous ne la définissons pas. Ce n'est pas notre rôle.

Le sénateur Stollery: Mais alors qui la définit?

M. Scott: Ultimement, ce serait aux forces du marché de définir la valeur qu'elle représenterait pour l'organisation. Il pourrait s'agir de travaux à la tâche. Il pourrait également s'agir d'un certain nombre d'éléments de production que l'on pourrait considérer, d'un point de vue financier, comme constituant la valeur de l'organisation, c'est-à-dire des éléments comme ceux que j'ai mentionnés plus tôt, par exemple, le rendement sur les avoirs, rendement sur les obligations, les flux de liquidité escomptés, que les forces du marché reconnaissent et, ultimement si nous disposons d'un marché officiel, le prix de l'obligation.

Dans d'autres organisations qui ne possèdent pas la capacité de la mesurer, elles peuvent difficilement établir ce que signifie exactement la productivité. Comment peut-on vraiment la mesurer? Les comptables désirent toujours l'aborder dans une perspective financière, et pour la plupart des organisations, c'est ce qui compte le plus dans la plupart des cas.

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas une très bonne façon de procéder, parce que c'est l'attitude d'un homme envers son travail qui, en fin de compte, définit ce que représente la productivité.

[Text]

The Chairman: You have given us a comparison based on averages, and business people will say that that is very nice in theory. Let us say that I am a furniture manufacturer. What I want to know is the costs of compensation and benefits in my industry, let us say, in Quebec or Ontario as compared with South Carolina. Do you have that kind of detail?

Mr. Scott: Yes. We are asked frequently by our clients to compare industry-specific data in making those kinds of comparisons. However, from a Canadian perspective, in looking at recruiting labour, no longer can organizations look at their own specific industry—the pharmaceutical industry, the petrochemical industry or even the retail industry.

Let us take Canadian Tire, for example. When they are looking to hire people, they do look at Sears, Woolco, K-Mart and those types of organizations, but they also look at Northern Telecom, Bell Canada and IBM because there are systems people, buyers, and merchandisers. It is not nearly as industry incestuous as it used to be. It is much broader.

The comparisons in how you pay people and what kind of benefits you provide are much greater. They always like to look at what their industry is doing. The banks want to know what the other banks are doing. The trust companies want to know what the other trust companies are doing. It is like looking at yourself in the mirror.

It is the same in the auto industry. The pay and benefits in the auto industry are very similar, but they want to look at what the Japanese businesses, such as the Toyota companies and the Honda companies, are doing.

We do have the data where we can make industry comparisons—North Carolina to Hespeler, for example. However, I do not have the data here or at my fingertips.

The Chairman: We are not pressed for specifics. However, one of the arguments that we hear from time to time is that some of our manufacturing is going to have to compete with producers in the southern states of the United States where it is said that many things are cheaper, including compensation and benefits. You say that from time to time you give advice to companies. What anecdotal information can you give us on this specific matter? Do you say to them, "Be careful, boys, you're going to run into real heavy competition from Georgia or Louisiana?" What happens?

Mr. Scott: We may be asked to do compensation and benefits surveys within areas both in the United States and Canada, where we would look at the pay and benefits in those areas and provide it to the organization. If they were looking at a North Carolina unskilled furniture labourer at a cost of \$8 or \$9 or \$10 an hour with regard to the similar kinds of costs

[Traduction]

Le président: Vous nous avez présenté une comparaison basée sur des moyennes, et les hommes d'affaires vous diront que c'est une très bonne méthode, théoriquement. Disons que je suis un fabricant de meubles. Ce que je veux savoir ce sont les coûts de la rémunération et des avantages sociaux au sein de mon industrie, disons, au Québec ou en Ontario, comparativement à la Caroline du sud. Avez-vous ce genre de données?

M. Scott: Oui. Nos clients nous demandent souvent d'examiner des données propres à l'industrie en établissant ce genre de comparaisons. Cependant, dans une optique canadienne, lorsqu'une organisation commence à engager de la main-d'œuvre, elle ne peut plus se fier aux données de sa propre industrie, qu'il s'agisse de l'industrie pharmaceutique, de l'industrie pétrochimique ou même de l'industrie de la vente au détail.

Prenons par exemple le cas de la Canadian Tire. Lorsque cette compagnie veut engager du personnel, elle examine, certes, les données propres aux compagnies Sears, Woolco, K-Mart et d'autres organisations de ce genre, mais elle consulte également Northern Telecom, Bell Canada et IBM parce que ces compagnies ont parmi leurs effectifs des spécialistes des systèmes, des acheteurs et des techniciens de la commercialisation. Elles sont loin d'être des industries incestueuses comme elles étaient auparavant. Elles ont une base plus étendue.

Les comparaisons en ce qui concerne la rémunération à payer et le genre d'avantages sociaux à offrir sont plus poussées. Elles aiment toujours voir comment leur industrie s'en tire. Les banques veulent savoir comment les autres banques se tirent d'affaire. Les compagnies de fiducie aussi veulent savoir comment leurs compétiteurs se tirent d'affaire. C'est comme si vous vous regardiez dans le miroir.

C'est pareil dans l'industrie de l'automobile. La rémunération et les avantages sociaux offerts au sein de l'industrie de l'automobile sont pratiquement les mêmes, mais elles veulent savoir comment les entreprises japonaises comme Toyota et Honda se tirent d'affaire.

Nous possédons les données qui nous permettent d'établir des comparaisons au sein des industries, c'est-à-dire la Caroline du nord par rapport à Hespeler. Mais je ne dispose pas des données ici-même devant moi.

Le président: Nous ne sommes pas très pressés d'obtenir des détails. Cependant, certaines industries manufacturières canadiennes se plaignent de temps à autre de devoir faire concurrence à des fabricants des états du sud des États-Unis où l'on prétend que beaucoup de choses sont moins chères, y compris la rémunération et les avantages sociaux. Vous dites que vous offrez de temps à autre des conseils à des compagnies. Quels renseignements anecdotiques pouvez-vous nous citer sur cette question en particulier? Leur conseillerez-vous d'être prudents du fait qu'ils devront faire face à une vigoureuse concurrence en Géorgie ou en Louisiane? Comment procéderez-vous?

M. Scott: Ils peuvent nous demander d'effectuer des études de rémunération et d'avantages sociaux aussi bien aux États-Unis qu'au Canada, où nous examinerions ces deux domaines pour leur fournir des renseignements. S'ils désirent des données sur la rémunération d'un ébéniste non spécialisé de la Caroline du nord où le taux horaire est de 8, 9 ou 10 \$, par

[Text]

in Canada at \$14 or \$15, if that were the appropriate comparison, we would identify that to them. It would not be our position in our consulting capacity to indicate that they would be better to close down their business and ship from down there or that they would take the marketplace. That is beyond our scope. That is more of a long-range business plan. We would collect that information and show it as a total labour cost.

The Chairman: I have mentioned the furniture industry. Are there benefits as between Canada on the one hand and the southern states in the United States on the other hand? I am not asking you what advice you would give, but what is the impression that you have as to the comparative compensation and benefit costs?

Mr. Scott: I am sure there are those organizations that would have quite dramatic differences.

We were doing some work for a client in Mississauga—a subsidiary of a big U.S. company in the steel fabricating business. They have shut their plant down and are developing a business in Buffalo. The labour costs in Buffalo are much lower than they are in Mississauga. There were only 25 or 30 employees within the organization, but they looked at that possibility.

There would be other issues besides the labour costs. There are other kinds of things such as sources of supply and those types of issues. That was one situation where the data that we had provided substantiated some of the rationale behind their moving.

I am sure there are other industries, whether it is the petrochemical or some of the pharmaceutical kinds of industries, but I would not be able to comment on them at this moment.

Senator Roblin: I have a comment regarding productivity before I get to my question. The application of capital to the business is probably the biggest factor in determining differences in productivity, and that is within the control of any particular management, just as it is in the control of Japanese management to be so much more capital-intensive and, therefore, productive in their automobile industry.

The whole world is suffering from this compression of standards. It is not going to be only between Canada and the United States. It is going to go a lot farther than that.

Coming back to this interesting question of wages, I wonder if the Ontario government consults you. If you were to look at *Business Week* this morning, as I did, you will see that they have a pitch to American industrialists to come to Ontario. One of the things that caught my eye were the words, "You will like our wage rates." They give the average hourly compensation in manufacturing, including benefits, in U.S. dollars, and it starts off with Michigan at \$18.30 and goes down through Ohio, Illinois, New York and Massachusetts, and then it gets to Ontario at \$13.80. That fact may be perfectly com-

[Traduction]

rapport à son homologue au Canada qui reçoit 14, 15 \$ l'heure, alors nous lui fournirons ces renseignements. Mais il n'entrerait pas dans notre mandat d'experts-conseils de leur dire qu'ils auraient intérêt à fermer leur usine et à expédier leurs produits à partir de cet état, ou qu'ils enlèveraient le marché. Cela dépasserait notre mandat. Un tel renseignement serait plus conforme à un projet d'affaire de plus grande portée. Nous recueillerions ces renseignements et l'indiquerions comme étant un coût total de main-d'œuvre.

Le président: J'ai mentionné l'industrie du mobilier. Y a-t-il d'autres industries où l'écart sur le plan de la rémunération et des avantages sociaux entre le Canada d'une part et des états méridionaux des États-Unis d'autre part? Je ne vous demande pas le genre de conseil que vous donneriez, mais quelle est l'impression que vous avez dégagée quant aux coûts comparatifs de la rémunération et des avantages sociaux?

M. Scott: Je suis convaincu qu'il existe des organisations qui accuseraient des écarts importants.

Nous avons effectué une étude pour un client de Mississauga, filiale d'une importante aciérie. Cette filiale avait fermé ses portes pour aller s'établir à Buffalo. Les coûts de main-d'œuvre à Buffalo étaient bien moins élevés que ceux de Mississauga. Bien qu'elle n'avait que 25 ou 30 employés, elle a envisagé cette possibilité.

À part les coûts de la main-d'œuvre, il y a d'autres facteurs qui entrent en jeu dont notamment les sources d'approvisionnements et autres questions du genre. Ce fut une des situations où les données que nous avons obtenues avaient justifié la décision de déménager.

Je suis convaincu qu'il y a d'autres industries, qu'il s'agisse de pétrochimie ou de produits pharmaceutiques, mais je ne serais pas en mesure de formuler des commentaires à leur sujet en ce moment.

Le sénateur Roblin: J'ai un commentaire à faire au sujet de la productivité avant d'aborder ma question. Le rôle que jouent les capitaux dans l'entreprise est probablement le plus important facteur dans l'établissement des écarts au niveau de la productivité, et c'est un élément que toute administration est en mesure de contrôler, tout comme les administrations japonaises ont la capacité de contrôler la décision d'être des entreprises beaucoup plus capitalistiques et, par conséquent, d'être productives au sein de l'industrie de l'automobile.

Le monde entier souffre de cette compression des normes. Il ne s'agira plus d'une comparaison entre le Canada et les États-Unis. Il s'agira d'une comparaisons qui englobera beaucoup plus que ces deux pays.

Pour en revenir à cette importante question des salaires, je me demande si le gouvernement de l'Ontario vous consulte. Si vous aviez lu le *Business Week* de ce matin, comme je l'ai fait, vous auriez vu un article qui encourage les industriels américains de venir s'établir en Ontario. Une des choses qui m'a frappées étaient des mots, «vous aimerez nos taux de rémunération». Ils disent que la rémunération horaire moyenne de l'industrie manufacturière, en dollars américains, y compris les avantages sociaux, en commençant par le Michigan, est de 18,30 \$, puis ils passent à l'Ohio, l'Illinois, New-York et l'état

[Text]

patible with what you have told us because you are dealing with national averages and these are local averages.

The interesting point that this brings to my mind is that if it costs \$18.30 to hire a man for an hour in Michigan, why are they not all in Georgia? The spread of wages within the United States is greater than the spread of wages between Canada and the United States. If the theory were correct, then everybody would move to the low wage jurisdiction. Why are they not all in Georgia? We know that the bulk of American manufacturing is not in Georgia. It is some place else. So when you are dealing with these questions of wage rates, I find I do not know what is being proved. I am just saying that there are anomalous factors here which do not seem to lead to any sort of concrete conclusion about what is good or bad, or what should or should not be done.

I also want to go back to the question of health care because *The Economist* late last year had an interesting article on American health care, and I was struck by some of the comparisons they were making about costs in Canada and in the United States on a gross national product basis for health care. They showed that in Canada it is 8 per cent, whereas in the United States it is 11 per cent. So regardless of the wages that are listed for various manufacturers, that economy has to make up 3 per cent of its gross national product to cover the same costs that we cover with 8. You must consider that 11 per cent of theirs is so much more than ours—it is 10 times as much!

Senator Stollery: And covers a lot fewer people.

Senator Roblin: No. It covers all the people of the United States. I am talking about Gross National Product. It substantiates your point because I think you are talking about how the companies could be wiped out on hospital liability. The collective liability for health care for retired workers would exceed \$200 billion, enough to wipe out many companies' net worth, which is the point you made.

The magazine also makes the further prediction that if nothing more is done in the United States, their health care will be about 15 per cent of the GNP by the turn of the century. So it makes me rather pleased with our health care system. I have other reasons to be pleased with it as well, but it does seem to be more economical.

You may say that it does not provide the same quality for everybody as some of the higher quality levels in the United States, which may be the case.

Mr. Scott: Yes.

[Traduction]

du Massachusetts pour arriver ensuite en Ontario où le taux est de 13,80 \$. Ces données sont peut-être parfaitement conformes à ce que vous nous aviez dit parce que vos données portaient sur des moyennes nationales et que celles-ci sont des moyennes locales.

Cela m'amène à la réflexion voulant que s'il en coûte 18,30 pour engager un homme pour une heure au Michigan, pourquoi toutes les entreprises ne vont-elles pas s'installer en Géorgie? L'étalement des salaires aux États-Unis est plus important que l'étalement des salaires entre le Canada et les États-Unis. Si cette théorie s'avère exacte, alors tout le monde affluerait vers la région où les salaires sont les moins élevés. Pourquoi ne sont-ils pas tous en Géorgie? Nous savons tous que le gros de l'industrie manufacturière américaine ne se trouve pas en Géorgie. Elle est ailleurs. Par conséquent, lorsque vous examinez ces questions de taux de rémunération, j'ai de la peine à comprendre ce qu'on a prouvé. Je veux simplement dire qu'il existe ici des facteurs anormaux qui ne semblent pas conduire à des conclusions concrètes à propos de ce qui est bon ou mauvais où de ce qui devrait ou ne devrait pas être fait.

J'aimerais également en revenir à la question des soins de santé parce que la revue «*The Economist*» avait publié tard l'an dernier un article intéressant sur les soins de santé aux États-Unis, et j'étais étonné par certaines comparaisons qu'ils avaient faites à propos des coûts au Canada et aux États-Unis, en tant que pourcentage du produit national brut, des soins de santé. Dans cet article, le pourcentage était de 8 pour cent au Canada alors qu'il était de 11 pour cent aux États-Unis. Par conséquent, indépendamment des salaires énoncés pour les divers fabricants, cette économie doit réunir 3 pour cent de son produit national brut pour couvrir les mêmes coûts que nous couvrons avec 8 pour cent. Il ne faut pas oublier que 11 pour cent de leurs produits est tellement plus que le nôtre, c'est-à-dire 10 fois autant!

Le sénateur Stollery: Et couvre bien moins de gens.

Le sénateur Roblin: Non. Cela couvre tous les gens des États-Unis. Je parle du produit national brut. Cela prouve votre point parce que je crois que vous parlez de l'élimination que risquent les compagnies avec cette obligation hospitalière. La responsabilité collective à l'égard des soins de santé des travailleurs retraités dépasserait 200 milliards de dollars, c'est-à-dire suffisamment pour éliminer la valeur nette de plusieurs compagnies, comme vous l'aviez dit.

Le magazine prévoit par ailleurs que, si aucune mesure n'est prise aux États-Unis, ils devront à la fin du siècle dépenser sur leurs soins de santé à peu près 15 pour cent de leur produit national brut. Par conséquent, je ne peux que me réjouir de notre régime de soins de santé. J'ai d'autres raisons de me réjouir avec ce régime, mais il semble effectivement plus économique.

Vous pouvez dire que le régime n'offre pas le même niveau qualitatif pour chacun comme certains régimes de grande qualité des États-Unis, ce qui est peut-être le cas.

M. Scott: En effet.

[Text]

Senator Roblin: But you do not see on the television Mr. Iacoca complaining about health costs and that he cannot run his business if he does not do something about them. Those are problems that Canadian manufacturers do not have to struggle with.

Mr. Scott: Just to answer your question, senator, we do not do any consulting for the Ontario government.

Senator Roblin: I am going to recommend you to them.

Mr. Scott: Thank you. With regard to health care, the same Professor Reinhart from Princeton that I mentioned earlier, looking at the differentials, found that there was about a 3 per cent spread between the GNP in Canada and the United States. The Americans are saying that the quality of health care is poorer in Canada than in the United States, and that is what the doctors use in their lobbying. They cite examples, which you have probably seen, where plane loads of patients are flying down to the United States to have CAT scans or heart operations, and so on, because they cannot get into hospitals here in Canada or because the capability is not there because we spend less. Reinhart shows us some of the private hospitals in the United States that would put the Four Seasons Hotel to shame.

Senator Roblin: That may be true. I have to confess that I have had little experience in this field, but health care costs whatever money you are prepared to allocate to it. There is no limit, none whatsoever. If you will allocate money, the public will use it.

Mr. Scott: The other issue is that in the United States people are perceived to be more conscious buyers of health care services because when you leave a hospital in the United States you get a bill or a tally. I know that if you leave a hospital in Ontario the only thing that you may see is the charge for the television or for the long distance phone calls. We are not good buyers of health care services in Canada, although we do expect quality health care on demand.

Senator Roblin: You are right on that point. I think we have a long way to go to rationalize our system.

Senator Bosa: I am looking at page 7 where you have a comparison of two hypothetical married couples, one in New York State and one in Ontario, in 1989. The Canadian couple apparently is left with 74 per cent of its gross income remaining after tax. I am just wondering whether this reflects the present situation whereby the Province of Ontario pays the OHIP costs of its employees, which would increase the amount of after-tax dollars that are left to the hypothetical couple.

Mr. Scott: The Province of Ontario does not pay those.

Senator Bosa: Yes. I stand corrected. It is the employer who pays the OHIP premiums effective January 1.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Mais vous ne voyez pas à la télévision M. Iacoca qui se plaint des coûts des soins de santé et qu'il ne pourra administrer son entreprise s'il ne fait rien à leur sujet. Ce sont là des problèmes que les fabricants canadiens n'ont pas à affronter.

M. Scott: Pour répondre à votre question, sénateur, nous ne faisons pas de travaux de consultation pour le gouvernement de l'Ontario.

Le sénateur Roblin: Je vous recommanderai auprès d'eux.

M. Scott: Je vous en remercie. En ce qui concerne les soins de santé, le même Professeur Reinhart de Princeton que j'ai mentionné plus tôt, en examinant les écarts, a constaté qu'il y avait environ un écart de 3 pour cent entre le PNB au Canada et celui des États-Unis. Les Américains disent que la qualité des soins de santé au Canada est inférieure à celle des États-Unis, et c'est l'argument que les médecins utilisent dans leur démarchage. Ils citent des exemples, que vous avez probablement vus, où des patients se rendent en grand nombre aux États-Unis pour des analyses et des opérations à cœur ouvert, etc., parce qu'ils ne peuvent se faire admettre dans des hôpitaux ici au Canada ou en raison d'un manque de lits parce que nous ne dépensons pas suffisamment. Reinhart nous montre certains hôpitaux privés aux États-Unis à côté desquels l'hôtel Four Seasons ferait piètre figure.

Le sénateur Roblin: C'est peut-être vrai. Je dois admettre que j'ai très peu d'expérience dans ce domaine, mais les soins de santé coûtent toujours de l'argent quelque soit le montant que vous soyez disposé à y allouer. Il n'y a absolument aucune limite. Si vous allouez de l'argent, le public l'utilisera.

M. Scott: Par ailleurs, les gens aux États-Unis sont perçus comme étant des acheteurs plus conscients des services de soins de santé parce que lorsque vous quittez un hôpital aux États-Unis, vous recevez une facture ou un compte. Je sais que si vous quittez un hôpital en Ontario, le seul compte que vous recevrez c'est la facture de télévision ou des appels téléphoniques interurbains. Nous ne sommes pas de bons acheteurs de services de soins de santé au Canada, mais par contre, nous nous attendons à recevoir, sur demande, des soins de santé de bonne qualité.

Le sénateur Roblin: Vous avez raison sur ce point. Je crois qu'il nous faudra beaucoup de temps pour rationaliser notre système.

Le sénateur Bosa: Je vois à la page 7 une comparaison de deux couples mariés hypothétiques, l'un dans l'état de New-York et l'autre en Ontario, en 1989. Après avoir payé ses impôts, le couple canadien peut disposer d'environ 74 pour cent de son revenu brut. Je me demande si cela reflète bien la situation actuelle selon laquelle la province d'Ontario prend à sa charge les primes d'assurance OHIP de ses employés, ce qui accroîtrait le montant en dollars après impôt dont le couple hypothétique peut disposer.

M. Scott: La province d'Ontario n'assume pas ces frais.

Le sénateur Bosa: Oui, j'en suis sûr. On peut me corriger, mais c'est l'employeur qui prend à sa charge les primes OHIP à compter du 1^{er} janvier.

[Text]

Mr. Scott: Correct.

Senator Bosa: What kind of a change would that produce, if this were to be redone?

Mr. Scott: It would probably depress the differential because the Ontario payroll tax is 1.9 per cent of pay, whereas some of us might have had some premium loadings previous to 1989. Where an employee in the Province of Ontario had to contribute OHIP premiums, the employee does not pay it any more. It is 100 per cent paid by the employer. However, since a lot of employers have just had their total payroll increased by 2 per cent of pay effective January 1, they are trying to see if there is a way that they can pass that on to employees. It was not in their planning process that payroll costs were going to go up 2 per cent, and they have to determine how they are going to handle this. There are a number of ways of going about this. If salary grades are going up 5 or 6 per cent in Ontario, they may be looking at moving up the pay at 5 per cent instead of 6. If there are profit-sharing awards, then they would reduce the profit-sharing award. So it could be passed back to the employee at some stage.

Senator Bosa: Given the fact that the employers are paying the premium now in Ontario, in terms of the cost of the benefits that are provided under OHIP, how much would it cost the individual couple in New York to provide the same benefits?

Mr. Scott: In the United States 1.5 per cent of their social security goes to medicare at age 65. It is in social security where the 5 per cent differential is between Canada and the United States. So 1.5 per cent of that 5 per cent differential is paid by the individual employee. The rest of the health care in the United States is paid by the employer. If this couple worked in the United States, there would be an employer contribution to health care.

Senator Bosa: These are comparable benefits?

Mr. Scott: Essentially, yes. This is for people actively at work.

Senator Stollery: What if you are unemployed?

Mr. Scott: If you were unemployed you would have no coverage, and we would not have made a comparison because you would have no income, apparently.

The Chairman: Thank you very much. You have been most helpful.

Honourable senators, we have some work to do *in camera*.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Bosa: Quel genre de changement cela produirait-il si l'expérience était répétée?

M. Scott: Cela réduirait probablement l'écart parce que l'impôt ontarien déduit à la source est de 1.9 pour cent de la paye, alors que certains d'entre nous auraient pu avoir payé trop de primes avant 1989. Un employé qui ordinairement devait verser des primes OHIP n'a plus à le faire. Ces primes sont intégralement à la charge de l'employeur. Cependant, puisque beaucoup d'employeurs ont vu leurs déductions totales à la source augmenter jusqu'à concurrence de 2 pour cent de la paye à compter du 1^{er} janvier, ils essayent de voir s'il n'y a pas moyen de passer ce coût aux employés. Ils n'avaient pas prévu que les coûts des déductions à la source augmenteraient de 2 pour cent, et ils doivent trouver un moyen de faire face à cette augmentation. Ils peuvent le faire d'un certain nombre de façons. Si les échelles salariales en Ontario sont censées augmenter de 5 ou 6 pour cent, ils peuvent essayer d'accorder des augmentations de 5 pour cent au lieu de 6. S'il y a des paiements au titre de participation aux bénéfices, ils réduiraient alors ce montant. Par conséquent, il y a moyen, à un moment donné, de passer le coût à l'employé.

Le sénateur Bosa: Étant donné que les employeurs payent maintenant la prime en Ontario, compte tenu du coût des avantages sociaux fournis en vertu du programme OHIP, combien coûterait-il au couple individuel de New-York pour obtenir les mêmes avantages?

M. Scott: Aux États-Unis, 1.5 pour cent de leur paiement au titre de la sécurité sociale sera versé au compte du programme d'assurance-santé à l'âge de 65 ans. C'est au niveau de la sécurité sociale que se situe l'écart de 5 pour cent entre le Canada et les États-Unis. Par conséquent, 1.5 pour cent de cet écart de 5 pour cent est versé par l'employé lui-même. Le restant des soins médicaux aux États-Unis est financé par l'employeur. Si ce couple travaille aux États-Unis, il y aurait une cotisation de l'employeur au programme des soins de santé.

Le sénateur Bosa: Ces avantages sociaux sont-ils comparables?

M. Scott: Essentiellement, oui. Ces avantages visent les personnes qui sont activement au travail.

Le sénateur Stollery: Et si vous êtes au chômage?

M. Scott: Si vous étiez chômeur, vous n'auriez aucune protection, et nous n'aurions fait aucune comparaison parce que, en apparence, vous n'auriez aucun revenu.

Le président: Je vous remercie beaucoup. Votre comparaison nous a été extrêmement utile.

Honourables sénateurs, nous devons maintenant poursuivre nos travaux à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

[Traduction]

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

[Text]

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

charge les primes d'assurance OHIP de ses employés, ce qui accroîtrait le montant en dollars après impôt dont le couple hypothétique peut disposer.

M. Scott: La province d'Ontario n'assume pas ces frais.

Le sénateur Bosca: Oui, j'en suis sûr. On peut me corriger, mais c'est l'employeur qui prend à sa charge les primes OHIP à compter du 1^{er} janvier.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Bosca: Quel genre de changement cela produirait-il si l'expérience était répétée?

M. Scott: Cela réduirait probablement l'écart parce que l'impôt ontarien déduit à la source est de 1,9 pour cent de la paye, alors que certains d'entre nous auraient pu avoir payé trop de primes avant 1989. Un employé qui ordinairement devait verser des primes OHIP n'a plus à le faire. Ces primes sont intégrées à la charge de l'employeur. Cependant, puisqu'il y a beaucoup d'employeurs ont vu leurs déductions totales à la source augmenter jusqu'à concurrence de 2 pour cent de la paye à compter du 1^{er} janvier, ils essaient de voir s'il n'y a pas moyen de passer ce coût aux employés. Ils n'avaient pas prévu que les coûts des déductions à la source augmenteraient de 2 pour cent, et ils doivent trouver un moyen de faire face à cette augmentation. Ils peuvent le faire d'un certain nombre de façons. Si les échelles salariales en Ontario sont censées augmenter de 5 ou 6 pour cent, ils peuvent essayer d'accorder des augmentations de 5 pour cent au lieu de 6. S'il y a des paiements au titre de participation aux bénéfices, ils réduiraient alors ce montant. Par conséquent, il y a moyen, à un moment donné, de passer le coût à l'employé.

Le sénateur Bosca: Étant donné que les employeurs payent maintenant la prime en Ontario, compte tenu du coût des avantages sociaux fournis en vertu du programme OHIP, combien coûterait-il au couple individuel de New-York pour obtenir les mêmes avantages?

M. Scott: Aux États-Unis, 1,5 pour cent de leur paiement au titre de la sécurité sociale sera versé au compte du programme d'assurance-santé à l'âge de 65 ans. C'est au niveau de la sécurité sociale que se situe l'écart de 5 pour cent entre le Canada et les États-Unis. Par conséquent, 1,5 pour cent de cet écart de 5 pour cent est versé par l'employé lui-même. Le reste des soins médicaux aux États-Unis est financé par l'employeur. Si ce couple travaille aux États-Unis, il y aurait une cotisation de l'employeur au programme des soins de santé.

Le sénateur Bosca: Ces avantages sociaux sont-ils comparables?

M. Scott: Essentiellement, oui. Ces avantages visent les personnes qui sont activement au travail.

Le sénateur Stollery: Et si vous êtes au chômage?

M. Scott: Si vous étiez chômeur, vous n'auriez aucune protection, et nous n'aurions fait aucune comparaison parce que, en apparence, vous n'auriez aucun revenu.

Le président: Je vous remercie beaucoup. Votre comparaison nous a été extrêmement utile.

Honorables sénateurs, nous devons maintenant poursuivre nos travaux à huis clos.

[Text]

OHIP costs of its employees, which would increase the amount of after-tax dollars that are left to the hypothetical couple.

Mr. Scott: The Province of Ontario does not pay those.

Senator Bosca: Yes, I stand corrected. It is the employer who pays the OHIP premiums effective January 1.

Mr. Scott: Correct.

Senator Bosca: What kind of a change would that produce, if this were to be redone?

Mr. Scott: It would probably depress the differential because the Ontario payroll tax is 1.9 per cent of pay, whereas some of us might have had some premium loadings previous to 1989. Where an employee in the Province of Ontario had to contribute OHIP premiums, the employee does not pay it any more. It is 100 per cent paid by the employer. However, since a lot of employers have just had their total payroll increased by 2 per cent of pay effective January 1, they are trying to see if there is a way that they can pass that on to employees. It was not in their planning process that payroll costs were going to go up 2 per cent, and they have to determine how they are going to handle this. There are a number of ways of going about this. If salary grades are going up 5 or 6 per cent in Ontario, they may be looking at moving up the pay at 5 per cent instead of 6. If there are profit-sharing awards, then they would reduce the profit-sharing award. So it could be passed back to the employee at some stage.

Senator Bosca: Given the fact that the employers are paying the premium now in Ontario, in terms of the cost of the benefits that are provided under OHIP, how much would it cost the individual couple in New York to provide the same benefits?

Mr. Scott: In the United States 1.5 per cent of their social security goes to medicare at age 65. It is in social security where the 5 per cent differential is between Canada and the United States. So 1.5 per cent of that 5 per cent differential is paid by the individual employee. The rest of the health care in the United States is paid by the employer. If this couple worked in the United States, there would be an employer contribution to health care.

Senator Bosca: These are comparable benefits?

Mr. Scott: Essentially, yes. This is for people actively at work.

Senator Stollery: What if you are unemployed?

Mr. Scott: If you were unemployed you would have no coverage, and we would not have made a comparison because you would have no income, apparently.

The Chairman: Thank you very much. You have been most helpful.

Honourable senators, we have some work to do in camera.

[Traduction]

national brut. Par conséquent, je ne peux que me réjouir de notre régime de soins de santé. J'ai d'autres raisons de me réjouir avec ce régime, mais il semble effectivement plus économique.

Vous pouvez dire que le régime n'offre pas le même niveau qualitatif pour chacun comme certains régimes de grande qualité des États-Unis, ce qui est peut-être le cas.

M. Scott: En effet.

Le sénateur Roblin: Mais vous ne voyez pas à la télévision M. Iacocca qui se plaint des coûts des soins de santé et qu'il ne pourra administrer son entreprise s'il ne fait rien à leur sujet. Ce sont là des problèmes que les fabricants canadiens n'ont pas à affronter.

M. Scott: Pour répondre à votre question, sénateur, nous ne faisons pas de travaux de consultation pour le gouvernement de l'Ontario.

Le sénateur Roblin: Je vous recommanderai auprès d'eux.

M. Scott: Je vous en remercie. En ce qui concerne les soins de santé, le même Professeur Reinhardt de Princeton que j'ai

avait environ un écart de 3 pour cent entre le PNB au Canada et celui des États-Unis. Les Américains disent que la qualité des soins de santé au Canada est inférieure à celle des États-Unis, et c'est l'argument que les médecins utilisent dans leur démarchage. Ils citent des exemples, que vous avez probablement vus, où des patients se rendent en grand nombre aux États-Unis pour des analyses et des opérations à cœur ouvert, etc., parce qu'ils ne peuvent se faire admettre dans des hôpitaux ici au Canada ou en raison d'un manque de lits parce que nous ne dépensons pas suffisamment. Reinhardt nous montre Four Seasons ferait piètre figure.

Le sénateur Roblin: C'est peut-être vrai. Je dois admettre que j'ai très peu d'expérience dans ce domaine, mais les soins de santé coûtent toujours de l'argent quelque soit le montant que vous soyez disposé à y allouer. Il n'y a absolument aucune limite. Si vous allouez de l'argent, le public l'utilisera.

M. Scott: Par ailleurs, les gens aux États-Unis sont perçus comme étant des acheteurs plus conscients des services de soins de santé parce que lorsque vous quittez un hôpital aux États-Unis, vous recevez une facture ou un compte. Je sais que si vous quittez un hôpital en Ontario, le seul compte que vous recevrez c'est la facture de télévision ou des appels téléphoniques interrompus. Nous ne sommes pas de bons acheteurs de services de soins de santé au Canada, mais par contre, nous nous attendons à recevoir, sur demande, des soins de santé de bonne qualité.

Le sénateur Roblin: Vous avez raison sur ce point. Je crois qu'il nous faudra beaucoup de temps pour rationaliser notre système.

Le sénateur Bosca: Je vois à la page 7 une comparaison de deux couples mariés hypothétiques, l'un dans l'état de New York et l'autre en Ontario, en 1989. Après avoir payé ses impôts, le couple canadien peut disposer d'environ 74 pour cent de son revenu brut. Je me demande si cela reflète bien la situation actuelle selon laquelle la province d'Ontario prend à sa

[Text]

maques me plutôt pleased with our health care system. I have other reasons to be pleased with it as well, but it does seem to be more economical.

You may say that it does not provide the same quality for everybody as some of the higher quality levels in the United States, which may be the case.

M. Scott: Yes.

Senator Roblin: But you do not see on the television Mr. Iacocca complaining about health costs and that he cannot run his business if he does not do something about them. Those are problems that Canadian manufacturers do not have to struggle with.

M. Scott: Just to answer your question, senator, we do not do any consulting for the Ontario government.

Senator Roblin: I am going to recommend you to them.

Mr. Scott: Thank you. With regard to health care, the same Professor Reinhardt from Princeton that I mentioned earlier, looking at the difference between the GNP in Canada and the United States spread between the GNP in Canada and the United States. The Americans are saying that the quality of health care is poorer in Canada than in the United States, and that is what the doctors use in their lobbying. They cite examples, which you have probably seen, where plane loads of patients are flying down to the United States to have CAT scans or heart operations, and so on, because they cannot get into hospitals here in Canada or because the capability is not there because we spend less. Reinhardt shows us some of the private hospitals in the United States that would put the Four Seasons Hotel to shame.

Senator Roblin: That may be true. I have to confess that I have had little experience in this field, but health care costs whatever money you are prepared to allocate to it. There is no limit, none whatsoever. If you will allocate money, the public will use it.

Mr. Scott: The other issue is that in the United States people are perceived to be more conscious buyers of health care services because when you leave a hospital in the United States you get a bill or a tally. I know that if you leave a hospital in Ontario the only thing that you may see is the charge for the television or for the long distance phone calls. We are not good buyers of health care services in Canada, although we do expect quality health care on demand.

Senator Roblin: You are right on that point. I think we have a long way to go to rationalize our system.

Senator Bosca: I am looking at page 7 where you have a comparison of two hypothetical married couples, one in New York State and one in Ontario, in 1989. The Canadian couple apparently is left with 74 per cent of its gross income remaining after tax. I am just wondering whether this reflects the present situation whereby the Province of Ontario pays the

[Traduction]

Pour en revenir à cette importante question des salaires, je me demande si le gouvernement de l'Ontario vous consulte. Si vous avez lu le Business Week de ce matin, comme je l'ai fait, vous auriez vu un article qui encourage les industriels américains de venir s'établir en Ontario. Une des choses qui m'a frappées étaient des mots, «vous aimerez nos taux de rémunération». Ils disent que la rémunération horaire moyenne de l'industrie manufacturière, en dollars américains, y compris les avantages sociaux, en commençant par le Michigan, est de 18,30 \$, puis ils passent à l'Ohio, l'Illinois, New-York et l'état du Massachusetts pour arriver ensuite en Ontario où le taux est de 13,80 \$. Ces données sont peut-être parfaitement conformes à ce que vous nous avez dit parce que vos données portaient sur des moyennes nationales et que celles-ci sont des moyennes locales.

Cela m'amène à la réflexion voulant que s'il en coûte 18,30 pour engager un homme pour une heure au Michigan, pourquoï toutes les entreprises ne vont-elles pas s'installer en Géorgie? L'étalement des salaires aux États-Unis est plus important que l'étalement des salaires entre le Canada et les États-Unis. Si cette théorie s'avère exacte, alors tout le monde affluerait vers la région où les salaires sont les moins élevés. Pourquoi ne sont-ils pas tous en Géorgie? Nous savons tous que le gros de l'industrie manufacturière américaine ne se trouve pas en Géorgie. Elle est ailleurs. Par conséquent, lorsque vous examinez ces questions de taux de rémunération, j'ai de la peine à comprendre ce qu'on a prouvé. Je veux simplement dire qu'il existe ici des facteurs anormaux qui ne semblent pas conduire à des conclusions concrètes à propos de ce qui est bon ou mauvais où de ce qui devrait ou ne devrait pas être fait.

Le sénateur Stollery: Et couvre bien moins de gens.

Le sénateur Roblin: Non. Cela couvre tous les gens des États-Unis. Je parle du produit national brut. Cela prouve votre point parce que je crois que vous parlez de l'élimination que risquent les compagnies avec cette obligation hospitalière. La responsabilité collective à l'égard des soins de santé des travailleurs retraités dépasserait 200 milliards de dollars, c'est-à-dire suffisamment pour éliminer la valeur nette de plusieurs compagnies, comme vous l'avez dit.

Le magazine prévoit par ailleurs que, si aucune mesure n'est prise aux États-Unis, ils devront à la fin du siècle dépenser sur leurs soins de santé à peu près 15 pour cent de leur produit

The interesting point that this brings to my mind is that if it costs \$18.30 to hire a man for an hour in Michigan, why are they not all in Georgia? The spread of wages within the United States is greater than the spread of wages between Canada and the United States. If the theory were correct, then everybody would move to the low wage jurisdiction. Why are they not all in Georgia? We know that the bulk of American manufacturing is not in Georgia. It is some place else. So when you are dealing with these questions of wage rates, I find I do not know what is being proved. I am just saying that there are anomalous factors here which do not seem to lead to any sort of concrete conclusion about what is good or bad, or what should or should not be done.

I also want to go back to the question of health care because *The Economist* late last year had an interesting article on American health care, and I was struck by some of the comparisons they were making about costs in Canada and in the United States on a gross national product basis for health care. They showed that in Canada it is 8 per cent, whereas in the United States it is 11 per cent. So regardless of the wages that are listed for various manufacturers, that economy has to make up 3 per cent of its gross national product to cover the same costs that we cover with 8. You must consider that 11 per cent of theirs is so much more than ours—it is 10 times as much!

Senator Stollery: And covers a lot fewer people.

Senator Roblin: No. It covers all the people of the United States. I am talking about Gross National Product. It substantiates your point because I think you are talking about how the companies could be wiped out on hospital liability. The collective liability for health care for retired workers would exceed \$200 billion, enough to wipe out many companies' net worth, which is the point you made.

The magazine also makes the further prediction that if nothing more is done in the United States, their health care will be about 15 per cent of the GNP by the turn of the century. So it

[Traduction]

[Text]

du fait qu'ils devront faire face à une vigoureuse concurrence en Géorgie ou en Louisiane? Comment procéderez-vous?

M. Scott: Ils peuvent nous demander d'effectuer des études de rémunération et d'avantages sociaux aussi bien aux États-Unis qu'au Canada, où nous examinons ces deux domaines pour leur fournir des renseignements. S'ils désirent des données sur la rémunération d'un ébéniste non spécialisé de la Caroline du nord où le taux horaire est de 8, 9 ou 10 \$, par rapport à son homologue au Canada qui reçoit 14, 15 \$ l'heure, alors nous lui fournirons ces renseignements. Mais il n'entrera pas dans notre mandat d'experts-conseils de leur dire qu'ils auraient intérêt à fermer leur usine et à expédier leurs produits à partir de cet état, ou qu'ils enlèveraient le marché. Cela dépasserait notre mandat. Un tel renseignement serait plus conforme à un projet d'affaire de plus grande portée. Nous recueillerions ces renseignements et l'indiquerions comme étant un coût total de main-d'œuvre.

Le président: J'ai mentionné l'industrie du mobilier. Y a-t-il d'autres industries où l'écart sur le plan de la rémunération et des avantages sociaux entre le Canada d'une part et des états méridionaux des États-Unis d'autre part? Je ne vous demande pas le genre de conseil que vous donneriez, mais quelle est l'impression que vous avez dégagée quant aux coûts comparatifs de la rémunération et des avantages sociaux?

M. Scott: Je suis convaincu qu'il existe des organisations qui accuseraient des écarts importants.

Nous avons effectué une étude pour un client de Mississauga, filiale d'une importante aciérie. Cette filiale avait fermées ses portes pour aller s'établir à Buffalo. Les coûts de main-d'œuvre à Buffalo étaient bien moins élevés que ceux de Mississauga. Bien qu'elle n'avait que 25 ou 30 employés, elle a envisagé cette possibilité.

À part les coûts de la main-d'œuvre, il y a d'autres facteurs qui entrent en jeu dont notamment les sources d'approvisionnement et autres questions du genre. Ce fut une des situations où les données que nous avions obtenues avaient justifié la décision de déménager.

Je suis convaincu qu'il y a d'autres industries, qu'il s'agisse de pétrochimie ou de produits pharmaceutiques, mais je ne serais pas en mesure de formuler des commentaires à leur sujet en ce moment.

Le sénateur Roblin: J'ai un commentaire à faire au sujet de la productivité avant d'aborder ma question. Le rôle que jouent les capitaux dans l'entreprise est probablement le plus important facteur dans l'établissement des écarts au niveau de la productivité, et c'est un élément que toute administration est en mesure de contrôler, tout comme les administrations japonaises ont la capacité de contrôler la décision d'être des entreprises beaucoup plus capitalistiques et, par conséquent, d'être productives au sein de l'industrie de l'automobile.

Le monde entier souffre de cette compression des normes. Il ne s'agit pas d'une comparaison entre le Canada et les États-Unis. Il s'agit d'une comparaison qui englobera beaucoup plus que ces deux pays.

The Chairman: I have mentioned the furniture industry. Are there benefits as between Canada on the one hand and the southern states in the United States on the other hand? I am not asking you what advice you would give, but what is the impression that you have as to the comparative compensation and benefit costs?

Mr. Scott: I am sure there are those organizations that would have quite dramatic differences.

We were doing some work for a client in Mississauga—a subsidiary of a big U.S. company in the steel fabricating business. They have shut their plant down and are developing a business in Buffalo. The labour costs in Buffalo are much lower than they are in Mississauga. There were only 25 or 30 employees within the organization, but they looked at that possibility.

There would be other issues besides the labour costs. There are other kinds of things such as sources of supply and those types of issues. That was one situation where the data that we had provided substantiated some of the rationale behind their moving.

I am sure there are other industries, whether it is the petrochemical or some of the pharmaceutical kinds of industries, but I would not be able to comment on them at this moment.

Senator Roblin: I have a comment regarding productivity before I get to my question. The application of capital to the business is probably the biggest factor in determining differences in productivity, and that is within the control of any particular management, just as it is in the control of Japanese management to be so much more capital-intensive and, therefore, productive in their automobile industry.

The whole world is suffering from this compression of standards. It is not going to be only between Canada and the United States. It is going to go a lot farther than that.

[Traduction]

[Text]

financial perspective, and that is what is driving a lot of the bottom-line situations with organizations.

Senator Roblin: That is not a very good way to go because it is a man's attitude towards his work that defines productivity in the long run.

The Chairman: You have given us a comparison based on averages, and business people will say that is very nice in theory. Let us say that I am a furniture manufacturer. What I want to know is the costs of compensation and benefits in my industry, let us say, in Quebec or Ontario as compared with South Carolina. Do you have that kind of detail?

Mr. Scott: Yes. We are asked frequently by our clients to compare industry-specific data in making those kinds of comparisons. However, from a Canadian perspective, in looking at recruiting labour, no longer can organizations look at their own specific industry—the pharmaceutical industry, the petrochemical industry or even the retail industry.

Let us take Canadian Tire, for example. When they are looking to hire people, they do look at Sears, Woolco, K-Mart and those types of organizations, but they also look at Northern Telecom, Bell Canada and IBM because there are systems people, buyers, and merchandisers. It is not nearly as industry incestuous as it used to be. It is much broader.

The comparisons in how you pay people and what kind of benefits you provide are much greater. They always like to look at what their industry is doing. The banks want to know what the other banks are doing. The trust companies want to know what the other trust companies are doing. It is like looking at yourself in the mirror.

It is the same in the auto industry. The pay and benefits in the auto industry are very similar, but they want to look at what the Japanese businesses, such as the Toyota companies and the Honda companies, are doing.

We do have the data where we can make industry comparisons—North Carolina to Hespeler, for example. However, I do not have the data hepe or at my fingertips.

The Chairman: We are not pressed for specifics. However, one of the arguments that we hear from time to time is that some of our manufacturing is going to have to compete with producers in the southern states of the United States where it is said that many things are cheaper, including compensation and benefits. You say that from time to time you give us on this specific matter? Do you say to them, "Be careful, boys, you're going to run into real heavy competition from Georgia or Louisiana?" What happens?

c'est ce qui compte le plus dans la plupart des cas.

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas une très bonne façon de procéder, parce que c'est l'attitude d'un homme envers son travail qui, en fin de compte, définit ce que représente la produc-

Le président: Vous nous avez présenté une comparaison basée sur des moyennes, et les hommes d'affaires vous diront que c'est une très bonne méthode, théoriquement. Disons que je suis un fabricant de meubles. Ce que je veux savoir ce sont les coûts de la rémunération et des avantages sociaux au sein de mon industrie, disons, au Québec ou en Ontario, comparativement à la Caroline du sud. Avez-vous ce genre de données?

M. Scott: Oui. Nos clients nous demandent souvent d'examiner des données propres à l'industrie en établissant ce genre de comparaisons. Cependant, dans une optique canadienne, lorsqu'une organisation commence à engager de la main-d'œuvre, elle ne peut plus se fier aux données de sa propre industrie, qu'il s'agisse de l'industrie pharmaceutique, de l'industrie pétrochimique ou même de l'industrie de la vente au détail.

Prenons par exemple le cas de la Canadian Tire. Lorsque cette compagnie veut engager du personnel, elle examine, certes, les données propres aux compagnies Sears, Woolco, K-Mart et d'autres organisations de ce genre, mais elle consulte également Northern Telecom, Bell Canada et IBM parce que ces compagnies ont parmi leurs effectifs des spécialistes des systèmes, des acheteurs et des techniciens de la commercialisation. Elles sont loin d'être des industries incestueuses comme elles étaient auparavant. Elles ont une base plus étendue.

Les comparaisons en ce qui concerne la rémunération à payer et le genre d'avantages sociaux à offrir sont plus poussées. Elles aiment toujours voir comment leur industrie s'en tire. Les banques veulent savoir comment les autres banques se tirent d'affaire. Les compagnies de fiduciaire aussi veulent savoir comment leurs concurrents se tirent d'affaire. C'est comme si vous vous regardiez dans le miroir.

C'est pareil dans l'industrie de l'automobile. La rémunération et les avantages sociaux offerts au sein de l'industrie de l'automobile sont pratiquement les mêmes, mais elles veulent savoir comment les entreprises japonaises comme Toyota et Honda se tirent d'affaire.

Nous possédons les données qui nous permettent d'établir des comparaisons au sein des industries, c'est-à-dire la Caroline du nord par rapport à Hespeler. Mais je ne dispose pas des données ici-même devant moi.

Le président: Nous ne sommes pas très pressés d'obtenir des détails. Cependant, certaines industries manufacturières canadiennes se plaignent de temps à autre de devoir faire concurrence à des fabricants des états du sud des États-Unis où l'on prétend que beaucoup de choses sont moins chères, y compris la rémunération et les avantages sociaux. Vous dites que vous offrez de temps à autre des conseils à des compagnies. Quels renseignements anecdotiques pouvez-vous nous citer sur cette question en particulier? Leur conseilerez-vous d'être prudents

[Traduction]

produira cet effet ou croit-il que cet écart continuera à s'élargir?

Mr. Scott: En ce qui concerne les compagnies que nous consultons et qui ont une entreprise-mère, nous constatons que certaines-ci exercent plus de pression pour faire accepter une certaine forme de philosophie nord-américaine concernant la rémunération et les avantages sociaux, reconnaissant toutefois qu'il existe certaines distinctions fiscales et culturelles. Mais ces différences commencent à s'estomper. L'entreprise-mère américaine essaye d'amener sa filiale canadienne à adopter le genre d'attitude à l'égard de la rémunération et des avantages sociaux. Je crois que vous allez assister au rétrécissement de certains de ces écarts. Cela voudra dire que la filiale canadienne se trouvera prise à devoir exécuter un ordre de l'entreprise-mère de maîtriser les coûts de main-d'œuvre et de voir réduire les cotisations aux régimes de pension de retraite.

En même temps, des pressions s'exercent sur le gestionnaire de l'organisation canadienne chargé des questions d'équité de la paye. S'il y a inégalité de la paye, cela coûtera au moins 1 pour cent de la rémunération. Si l'on adopte les dispositions de protection contre l'inflation, cela coûtera entre 3 et 4 pour cent de la paye. Les augmentations salariales varieront entre 5,5 et 6 pour cent au Canada et 4 pour cent aux États-Unis. Le gestionnaire canadien éprouvera toutefois de la difficulté à admettre des affaires avec ce genre de pression provenant des États-Unis, ce qui en fait pourrait signifier la compression des affaires. D'autres organisations considèrent la question en partant du principe qu'il faut agir selon ce qui est approprié pour le marché et l'industrie au Canada.

Les organisations canadiennes aimeraient simplifier la méthode régissant le paiement des avantages sociaux. La situation devient extrêmement compliquée. Les gestionnaires des ressources humaines canadiennes subissent des pressions intolérables devant les exigences et les mécanismes de rapport imposés par le gouvernement.

Le sénateur Stollery: Comment définissez-vous la productivité?
Mr. Scott: En tant qu'organisation, nous ne la définissons pas. Ce n'est pas notre rôle.

Mr. Scott: Ultimement, ce serait aux forces du marché de définir la valeur qu'elle représenterait pour l'organisation. Il pourrait s'agir de travaux à la tâche. Il pourrait également s'agir d'un certain nombre d'éléments de production que l'on pourrait considérer, d'un point de vue financier, comme constituant la valeur de l'organisation, c'est-à-dire des éléments comme ceux que j'ai mentionnés plus tôt, par exemple, le rendement sur les avoirs, rendement sur les obligations, le flux de liquidité escomptés, que les forces du marché reconnaissent et, ultimement si nous disposons d'un marché officiel, le prix de l'obligation.

Dans d'autres organisations qui ne possèdent pas la capacité de la mesurer, elles peuvent difficilement établir ce que signifie exactement la productivité. Comment peut-on vraiment la mesurer? Les comptables désirent toujours l'aborder dans une

[Text]

Mr. Scott: In the companies we work with that have a U.S. parent, we are seeing more push from that U.S. parent to have some kind of North American philosophy with respect to compensation and benefits, recognizing some of the tax and cultural differentials. But a blurring is taking place toward those kinds of differences. The U.S. company is trying to get its Canadian employer to have the same kind of attitude with regard to pay and benefits. I think you are going to see some kind of narrowing differences between that. That would mean that the Canadian company would be caught in the pressure issue of having a mandate from the U.S. parent indicating that they have to control labour costs and that contributions to pension plans have to be reduced.

At the same time, there is pressure on the manager of the Canadian organization dealing with pay equity issues. If there is a pay inequity, at minimum it will cost 1 per cent of pay. If inflation protection is introduced, it will cost anywhere from 3 to 4 per cent of pay. Salary range increases are going up at 5.5 per cent to 6 per cent in Canada and 4 per cent in the United States. There is that difficulty for the Canadian manager to manage those things with the kind of pressure coming from the United States, which could, in fact, indicate the downsizing rationalization of businesses. Other organizations look at it on the basis that you do what is appropriate for the Canadian marketplace and the Canadian industry.

Canadian organizations would like to simplify the process of paying benefits. It is becoming awfully complicated. Seeing the kinds of demands and the reporting mechanisms that are required by government is creating pressure to Canadian human resource managers.

Senator Stollery: What is your definition of productivity? How do you define it?
Mr. Scott: As an organization, we do not define it. That is not our role.

Mr. Scott: Ultimately the marketplace would define it as to the value that might be paid for the organization. It could be in a piecework situation. There could be a number of output products that could be looked at from financial measures as to the value of the organization on things I indicated earlier, such as return on equity, return on assets, discounted cashflows, which the marketplace does recognize and, ultimately, if we have an official market, the price of the stock.

In other organizations where they do not have that capability of measuring it, companies do have great difficulty determining what productivity really means. How do you truly measure it? The accountants always want to look at it from a

[Traduction]

M. Scott: Les organisations se préparent à faire face à une

ralisation des affaires à l'échelle mondiale. Dans nos consultations avec les organisations, nous constatons qu'elles envisagent la situation d'un point de vue mondial, pas nécessairement d'une optique canadienne ou américaine. Elles insistent de plus en plus, dans bien des cas, à projeter l'image d'un fournisseur dont les coûts sont modestes au sein du secteur manufacturier. Les sociétés s'intéressent de plus près au coût relatif de main-d'œuvre des deux pays.

Nous constatons également qu'au Canada, si les organisations se voient obligées à assumer ces coûts de main-d'œuvre ou d'avantages sociaux, ils essayent d'en faire supporter une part par l'employé. Ils utilisent des mots tels que «responsabilité neutre», «responsabilité partagée», «partage des coûts», ou ils disent «nous formons une association» ou «nous sommes tous impliqués là-dedans». Les employés résistent de se voir imposer ces coûts, mais je crois que cette tendance se poursuivra. Aux États-Unis, c'est plus typique d'amenner les employés à contribuer sur ce plan, alors qu'au Canada c'était plus normal que l'employeur assume tous ces coûts.

Nous constatons également des écarts accrus de rémunération, d'une région à l'autre. Je vous ai déjà mentionné que l'on prévoyait en 1990 une hausse des taux de rémunération canadiens de l'ordre de 5,5 pour cent. Au Canada, le secteur échauffé est encore le couloir Toronto-Cambridge-Kitchener-Mississauga où les augmentations salariales ont dépassé 7 pour cent. Il faudra voir où ces poches du pays chercheront à obtenir quelque forme de boni ou de rajustement rapides au coût de la vie pour combler les écarts salariaux régionaux entre certains marchés qui constituent, comme je viens de le dire, le secteur échauffé.

Un bon nombre de gestionnaires de ressources humaines que nous avons rencontrés estiment être ni plus ni moins des «exécuteurs téléguident». Ils réagissent à des lois déjà adoptées. Ils sont plus réactifs que proactifs, et beaucoup d'entre eux aimeraient un retour à l'époque de la planification stratégique des affaires et voir dans quelle mesure la rémunération et les avantages sociaux peuvent assurer le succès à long terme de l'entreprise. En somme, nous constatons que les organisations s'attendent à subir des pressions considérables de la part de leurs propres employés qui exigent plus en raison des mutations démographiques chez les concurrents; et pour qu'elles puissent essayer de maîtriser les coûts. Dans beaucoup d'organisations, les avantages sociaux et les coûts indirects de rémunération sont parmi leurs plus importantes dépenses.

Comme je l'ai déjà dit au tout début, des exemplaires du présent rapport sont mis à la disposition de ceux d'entre vous qui aimeraient y jeter un coup d'œil. Je suis maintenant disposé à répondre à toutes questions que vous voudrez me poser.

Le président: Votre présentation a été à la fois impressionnante et très intéressante.

Le sénateur MacEachen: Le témoin voit-il certaines tendances se dessiner ou croit-il que ces écarts qui existent entre le Canada et les États-Unis se rétréciront, et dans l'affirmative, sous l'effet de quelle force? Est-ce le milieu des échanges qui

Mr. Scott: Organizations are looking at facing a worldwide rationalization of business. When we are working with organizations, they are looking at the situation from a worldwide perspective, not necessarily from the perspective of Canada or the United States. There is a greater focus, in many instances, of being a low cost provider in the manufacturing sector. Companies are concerned about the relative labour costs between the two countries.

What we are seeing as well in Canada is that if organizations are having these labour or benefit costs passed on to them, they are attempting to move some of the costs to the employee. They use words like "neutral responsibility", "shared responsibility", or "cost sharing", or they say "we are in a partnership" or "we are all in this together". Employees are resisting having those costs pushed onto them, but I think you will see more of that happening. In the United States it is more typical to have employees contribute, whereas in Canada it was typical that the employer paid everything.

We are also seeing more regional pay differences. I referred you to the data earlier where Canadian pay rates for 1990 were forecasted going up 5.5 per cent. In Canada the hot box is still the Toronto-Cambridge-Kitchener-Mississauga corridor where some of the pay increases were over 7 per cent. Those pockets of the country are going to be looking for some forms of spot bonuses or cost of living adjustments to recognize the regional pay differences with certain markets being, as I said, the hot box.

A lot of the human resource managers we deal with are feeling like "compliance drones". They are reacting to enacted legislation. It is more reactive than proactive, and many of them would like to return to the strategic planning of the business and how the compensation and benefits can support the long-term well-being of the business. In summary what we are seeing is that organizations are expecting tremendous pressure from their own employees demanding more because of the demographic changes from competitors, and to compete globally, organizations will have to look at controlling costs. Some significant costs in many organizations are benefits and indirect pay costs.

As I said at the outset, there are copies of the report available for those of you who would like to look at it. I would be prepared to answer any questions you might have.

The Chairman: Your presentation was very interesting and impressive.

Senator MacEachen: Does the witness foresee any trends or do you think the differences which exist between Canada and the United States will narrow, and, if so, what forces will narrow them? Will the trading environment have that effect or will they continue to diverge?

[Traduction]

M. Scott: Lorsque j'ai examiné les coûts relatifs à la sécurité sociale aux États-Unis, ce pourcentage était de 7 pour cent par rapport à 2 pour cent de la paye au Canada.

Le sénateur van Roggen: Vous voulez dire la part de l'employeur?

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur van Roggen: Pas celle de l'employé.

M. Scott: Il s'agit des coûts pour l'employeur. L'autre distinction est la question de la représentation syndicale entre les deux pays. Aux États-Unis, l'influence syndicale a décliné à mesure que la population active a suivi le rythme de l'expansion du secteur des services. Elle est encore importante au Canada, mais elle ne s'est pas accrue au même rythme que la population active. Des syndicats exercent encore une grande influence sur la conception des régimes d'avantages sociaux et progressivement aux employés salariés le genre de conditions offertes du côté syndical.

Le sénateur Roblin: Vous dites que les Canadiens ne travaillent pas aussi longtemps et bénéficient de plus grandes périodes de temps libre. Plus tôt vous aviez dit ce qu'il en coûte à l'employeur pour engager ces gens.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Si l'on considère la question à partir de l'optique de l'employé, comment sa situation se compare-t-elle à celle de son homologue des États-Unis, alors qu'il jouit de ces avantages additionnels tout en travaillant moins d'heures?

M. Scott: Il peut jouir d'une meilleure qualité de vie dans le sens qu'il a plus de temps libre rémunéré.

Le sénateur Roblin: Vous nous avez dit que l'écart entre les échelles salariales américaines et canadiennes se réferme.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Comment projetez-vous dans ce fait les coutumes professionnelles ou les coutumes du pays que vous décrivez dans ces avantages sociaux des employés?

M. Scott: Je doute qu'il y ait là une corrélation. À mesure que le taux salarial canadien se rapproche de celui des États-Unis et que la rémunération augmente plus rapidement, si le temps libre rémunéré augmente, ces deux niveaux salariaux se rapprocheront plus rapidement. En 1985, le chiffre était de 83 pour cent; en 1988, il était de 98 pour cent du taux salarial aux États-Unis.

Le sénateur Roblin: Ce serait une façon peu charitable d'envisager la chose, mais si nous ne travaillions pas aussi dur, pourquoi nous attendons-nous à être si bien payés?

M. Scott: Votre commentaire est assez raisonnable. Je sais que la province de l'Alberta vient tout juste d'adopter un nouveau jour férié.

Le sénateur MacEachen: Cela dépend de la productivité, comme vous l'avez dit.

Le sénateur Roblin: On ne nous l'a pas dit. C'est difficile d'en juger.

[Text]

M. Scott: When I looked at social security costs in the United States, it was 7 per cent of pay versus 2 per cent of pay in Canada.

Senator van Roggen: Coming from the employer?

M. Scott: Correct.

Senator van Roggen: Not from the employee.

M. Scott: This deals with employer costs. The other differential is the labour union representation between the two countries. In the United States the labour union influence has declined as the labour force has grown along with the expansion of the service sector. It is still significant in Canada, but it has not grown as fast as the labour force. Unions still have a major influence on benefit and pension design. A lot of organizations move through to the salaried employees the kinds of settlement that would happen on the union side.

Senator Roblin: You indicate that Canadians do not work as long and they have more time off. Earlier you provided us with the cost to the employer of hiring these people.

M. Scott: Correct.

Senator Roblin: Looking at it from an employee's point of view, what is his comparative position to his counterpart in the United States when he works less hours and has these extra benefits?

M. Scott: He may have a better quality of life in the sense of having more paid time off.

Senator Roblin: You told us that American and Canadian wage rates are converging.

M. Scott: Correct.

Senator Roblin: How do you reflect in that fact the working habits or the customs of the country that you are outlining under these employee benefits?

M. Scott: I am not sure there is a correlation. As the Canadian wage rate is getting closer to the U.S. wage rate and as pay is moving up faster, if you have more paid time off, you are going to bring those two wage levels to a parity much faster. In 1985 the figure was 83 per cent; in 1988 it was 98 per cent of the wage rate of the United States.

Senator Roblin: This may be an uncharitable way of looking at it, but if we are not working as hard, why do we expect to get paid so much?

M. Scott: That is probably a fair comment. I know the Province of Alberta has just introduced another day off.

Senator MacEachen: It depends on the productivity, as you said.

Senator Roblin: We have not been told about it. It is hard to judge.

[Traduction]

[Text]

ten years and ten years in organizations are the ones who will find the benefit, whereas capital accumulation is more like a career average. If you are being paid \$25,000 and put in 5 per cent, as your pay goes up the ladder you get the contributions all the way through, whereas in a defined benefit plan they look back and take the final three years. It is really a final average.

Five years ago, this figure of 66 per cent would have been 20 per cent. The U.S. number has always been as high as 86 per cent. Canadian organizations are moving towards capital accumulation or savings plan. This is a pot of money where the employer has no risk. All he does is contribute a percentage of pay and the employer can make the decision as to where it goes. The employee can shelter it until retirement and then when he retires he can take the money and find the best opportunity to get retirement income.

The reason you are seeing the shift is because the Pension Commission of Ontario and Revenue Canada, with the finance rules and the tax-assisted rules of retirement plans, make it very expensive and cumbersome to manage a defined benefit plan. Large employers are not changing to defined contributions, but some of the smaller employers certainly are.

We also did a comparison of paid time off between the two countries. Canadians have longer vacations and more holidays than their counterparts in the United States. Generally after five years of service in a Canadian organization you will get three weeks of paid vacation. Ninety-nine per cent of the companies do that, whereas in the United States only 71 per cent of the companies do. After 20 years 74 per cent of Canadian organizations would provide five weeks of paid vacation; in the U.S. it is 31 per cent. There are 11 plus holidays in Canada. Canadians get more paid time off. The typical work week is shorter as well. In Canada 37 1/2 hours is a typical work week, whereas in the United States it is still at 40 hours. In some organizations the range is down to even 36 hours.

Senator van Roggen: The benefit costs as a percentage of pay are almost identical, but all of the figures above that are much more expensive on the Canadian side. Why does that work out that way?

Voilà cinq ans, ce chiffre de 66 pour cent n'aurait été que de 20 pour cent. Le chiffre américain a toujours été aussi élevé que 86 pour cent. Les organisations canadiennes s'orientent vers une accumulation de capital ou régime d'épargne. Il s'agit d'un pécule au sujet duquel l'employeur ne prend aucun risque. Tout ce qu'il fait c'est de contribuer un certain pourcentage de la paye et l'employeur peut décider où cet argent sera placé. L'employé peut le mettre à l'abri jusqu'à la retraite et à ce moment-là il peut prendre l'argent et trouver le meilleur moyen d'en retirer une annuité.

Ce changement provient de ce que la Commission des pensions de l'Ontario et Revenu Canada, en raison de leurs règlements financiers et de leur règlements régissant les régimes de retraite subventionnés au moyen des impôts, rendent les régimes de prestation définis très coûteux et très difficiles à administrer. Les importants employeurs ne troquent pas leurs régimes contre des régimes de cotisation définis, ce qui n'est certainement pas le cas de certains petits employeurs.

Nous avons également procédé à une étude comparative des congés rémunérés dans les deux pays. Les Canadiens jouissent de congés annuels plus longs et de jours fériés plus nombreux que les citoyens américains. Généralement, après cinq années de service au sein d'une organisation canadienne, vous avez droit à trois semaines de vacances payées. Quatre-vingt-dix-neuf pour cent des entreprises suivent cette pratique contre soixante-et-onze pour cent seulement aux États-Unis. Après 20 années de service, 74 pour cent des organisations canadiennes offriront 5 semaines de congés payés; alors qu'aux États-Unis ce pourcentage n'est que de 31 pour cent. Il y a au Canada plus de 11 jours fériés. Les Canadiens jouissent d'une plus grande proportion de temps libre rémunéré. Par ailleurs, la semaine typique de travail est plus courte. Au Canada, elle est de 37 1/2 heures alors qu'aux États-Unis elle est toujours de 40 heures. Dans certaines organisations, elle n'est même que de 36 heures.

En terme de pourcentage, le coût de cet avantage est très proche de celui des États-Unis, mais nous commençons à voir les chiffres canadiens grimper rapidement. Pour chaque dollar de rémunération, l'employeur contribue 35 cents pour financer d'autres types de prestation comme par exemple le temps libre rémunéré, les congés, les soins de santé, la retraite ou les pauses-café.

Le sénateur van Roggen: Le coût des avantages sociaux en tant que pourcentage de la paye sont presque identiques, mais tous les chiffres ci-dessus indiquent que ces coûts sont plus élevés du côté canadien. Quelle en est la raison?

[Traduction]

Le sénateur Stollery: Avez-vous dit qu'au Canada on ne pouvait recevoir plus de 60 000 \$ dans le cadre d'un régime de pension fondé?

M. Scott: Vous pouvez recevoir plus de 60 000 \$, mais vous ne pouvez considérer cela comme un revenu de pension. Votre employeur pourrait vous promettre de vous payer selon une formule de 2 pour cent de paye si vous aviez 35 années de service. Il vous paierait 70 pour cent de votre dernière rémunération et si celle-ci était de 200 000 \$, la formule vous accorderait une prestation de 140 000 \$. Tout ce qu'il pourrait vous payer du fonds de pension serait 60 000 \$. Ils auraient à vous verser les autres 80 000 \$ en les prélevant des recettes générées. Ce qui constitue en fait une promesse de payer.

Le sénateur Fritih: Vous dites que Campeau se situe à la marge des 100 pour cent, n'est-ce pas?

M. Scott: Ils étaient au plafond américain. Ils avaient une multitude de promesses au-delà de ce plafond.

Le sénateur Stollery: Voulez-vous dire que l'employé qui gagne 200 000 \$ doit payer 2 pour cent?

M. Scott: Il ne s'agit pas d'une cotisation. Le 2 pour cent représente la prestation. En général, l'employeur la paye intégralement. Je dis qu'une plus grande part de la paye est alléatoire, ou encore que la promesse d'une prestation de pension faite par des organisations est pour une grande part alléatoire, et c'est ce que nous constatons actuellement à mesure que les pays grimpent et, aussi longtemps que les plafonds demeurent inchangés alors que Revenu Canada empêche le défoncement de ces plafonds, une proportion de plus en plus grande de la paye sera alléatoire, et étant donné que les organisations ne peuvent les déduire, elles se trouvent au point où, typiquement, elles ne les fondent pas. Elles vous promettent tout simplement que vous la recevrez et elles la prélèvent sur les recettes générales.

Le sénateur Fritih: Avez-vous dit que Revenu Canada y impose un plafond?

M. Scott: Oui, ce ministère la plafonne. C'est lui qui en déterminera le montant.

Le sénateur Fritih: Et c'est le montant que vous pouvez déduire, n'est-ce pas?

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Grafshein: Avez-vous entrepris des études visant à établir si le pourcentage d'accumulation de capitaux au Canada comparativement aux États-Unis a entraîné des versements ou une diminution des prestations versées aux employés une fois qu'ils se retirent? En d'autres mots, avez-vous des exemples ou des renseignements concrets sur cette question? Qui est le gagnant dans tout cela?

M. Scott: Je m'en veux de vous donner cette réponse, mais cela dépend de la durée de votre service. Si vous commencez dans une organisation à l'âge de 25 ans et que vous y demeuriez jusqu'à 65 tout en étant membre d'un régime à cotisation où l'employeur verse 3 pour cent, 4 pour cent ou 5 pour cent de la paye, et que vous avez fait des choix relativement intelligents en matière de placement, vous recevriez un revenu de pension plus important que si vous aviez souscrit à un régime

Sénateur Stollery: Did you say that in Canada you cannot get paid more than \$60,000 out of a funded pension plan?

[Text]

Mr. Scott: You can be paid more than \$60,000 but it does not qualify as pension income. Your employer could promise to pay you a formula of 2 per cent of pay if you had 35 years of service. They would pay you 70 per cent of your final pay and if your final pay was \$200,000 the formula would produce a benefit of \$140,000. The maximum they could pay out of the pension fund would be \$60,000. They would have to pay you \$80,000 out of general revenues. It is really a promise to pay.

Sénateur Fritih: You are saying that Campeau is at 100 per cent, are you not?

Mr. Scott: They were up to the U.S. cap. They had a whole bunch of promises over and above that.

Sénateur Stollery: Are you saying that the employee who is earning \$200,000 has to pay 2 per cent?

Mr. Scott: That is not a contribution. The 2 per cent is what the benefit is. Generally the employer pays it all. I am saying that there is more pay at risk or more pension benefit promise at risk with organizations and we are starting to see that happening as pay moves up and, as the ceiling sits with Revenue Canada not letting the ceiling go, more and more pay is at risk and since organizations cannot deduct it, they typically do not fund it. They just make a promise that you will receive it and it is just paid out of revenue.

Sénateur Fritih: Did you say Revenue Canada has a ceiling on it?

Mr. Scott: Yes, they cap it. They will determine the amount.

Sénateur Fritih: And that is the amount which you can could deduct, is it not?

Mr. Scott: That is right.

Sénateur Grafshein: Have you been able to do any studies to determine whether the capital accumulation percentage in Canada as compared to the United States has resulted in higher or lower benefits to employees once they retire? In other words, do you have any anecdotal or hard information on that? Who gets more as a result of that?

Mr. Scott: I hate to answer it this way, but it depends on your service. If you start in an organization at age 25 and stay until 65 and were a member of a contribution plan where the employer put in 3 per cent, 4 per cent or 5 per cent of pay, and you made relatively intelligent investment choices, you would have a larger pension income than you would out of a defined benefit plan. A defined benefit plan is better for higher paid individuals. Those individuals who work for ten years, and then

[Traduction]

[Text]

tel programme pourraient presque doubler leur part des cotisations au régime des pensions. La Commission des pensions de l'Ontario prétend que tous les excédents figurant au fonds de pension peuvent défrayer ce programme, mais si la tendance des marchés se maintient, et les taux réels de rendement peu-vent commencer à se ramollir, ces excédents seront bien vite épuisés. Les exigences relatives à l'indexation sur le coût de la vie n'existent pas aux États-Unis. Un bon nombre d'organisations offrent certaines possibilités par lesquelles, tous les trois ans, elles communiquent avec leurs retraités et leur accordent certains rajustements.

En ce qui concerne les fonds de placement au Canada, 10 pour cent des avoirs seraient placés dans des valeurs canadiennes. On s'attend à ce que ce pourcentage passe à 20 pour cent au cours des quelques prochaines années, ce qui se révélera fort utile parce que l'on pourra alors investir, à l'échelle mondiale, une assiette de valeurs plus élargie. Il n'y a eu aucune restriction aux États-Unis bien que, typiquement, la plupart des gestionnaires des fonds aient, jusqu'au milieu des années 80, fait leurs placements aux États-Unis.

Le sénateur Grafstein: Que signifie le mot «étranger» dans ce contexte?

M. Scott: C'est le contenu étranger. Actuellement, si vous avez un fonds de pension, 10 pour cent de vos avoirs pourraient être investis dans des valeurs étrangères et le reste doit être investi dans des valeurs canadiennes. Grâce à la libéralisation, ce pourcentage sera porté à 20 pour cent au cours des cinq prochaines années de sorte que la distribution des avoirs sera beaucoup plus mondiale que locale.

Ces dispositions administratives que nous constatons sont prises lorsque le montant des pensions que peut offrir une organisation est plafonné, lequel montant peut également être déduit. Au Canada, la prestation maximale que vous pouvez retirer d'un régime de pension fondé est de 60 000 \$ par année. Si nous considérons la prestation de remplacement de la rémunération, c'est-à-dire la question que nous avons déjà abordée, et qui est de 70 pour cent, cette prestation de remplacement serait de 87 000 \$. Par conséquent, toute personne qui gagne plus de 87 000 \$ en rémunérations ne peut être admissible à un régime de pension enregistré ou fondé. Un bon nombre d'organisations prétendent que le montant que vous payez importe peu, elles calculeront tout simplement deux pour cent de votre rémunération. Si votre rémunération est de 200 000 \$, la différence entre 87 000 \$ et 200 000 \$ sera fondée sans engager aucune dépense. Un bon nombre de ces organisations n'ont tout simplement que des promesses de payer.

Aux États-Unis, cette façon de procéder est beaucoup plus généralisée, mais nous croyons que le plafond sera relevé. Il est intéressant de noter la situation de Campeau aux États-Unis avec la chaîne Bloomingdale qui montre que 525 cadres de la chaîne qui sont maintenant à la retraite possèdent des promesses non fondées et les actionnaires envisagent d'initier des poursuites contre eux du fait que les fonds n'existent pas. C'est une situation où l'argent provient directement du flux de liquidité.

Ces exécutive arrangements we see are where there is a cap placed on the amount of pension that can be provided by an organization and that can be deducted. In Canada the maximum benefit you can receive out of a funded pension plan is \$60,000 a year. If you look at the pay replacement—the issue we were looking at before—which is 70 per cent, the number is \$87,000 in pay. Therefore, anyone who is earning more than \$87,000 in pay cannot be covered under a registered or funded pension plan. Lots of organizations say that it does not matter what you pay, they will just take 2 per cent of your pay. If you are being paid \$200,000, the differential between \$87,000 and \$200,000 is going to be funded without any kind of expensing. A lot of these organizations just have promises to pay.

In the United States it is much more prevalent, but we think we will see this moving up. Interestingly enough, Mr. Campeau's situation in the United States with Bloomingdale's showed 525 executives out of Bloomingdale's who have now retired who have unfunded promises and the shareholders are looking at taking some action against them because there is no funding. That is just taking it out of the cash flow.

[Traduction]

santé des États-Unis offrent l'assurance santé aux personnes de plus de 65 ans et prévoient le Medicaid aux personnes situées au seuil de la pauvreté. Il y a environ 30 millions d'individus qui n'ont absolument aucune forme d'assurance médicale, alors qu'au Canada, tous les résidents y ont droit.

Je me suis rendu à Washington la semaine dernière où j'ai rencontré un professeur de l'université Princeton. Il est membre du conseil de recherche qui est financé par le corps médical. C'est un ouest-allemand qui a fait ses études à Saskatoon et qui réside maintenant à Washington.

Le plus effrayant au niveau des soins de santé aux États-Unis, dans l'optique des organisations, c'est qu'il y a eu un tas de promesses faites à l'égard des soins de santé, notamment dans l'industrie d'automobile, aux employés retraités. La compagnie Chrysler, par exemple, compte plus d'employés retraités qu'ils n'ont d'employés en service actif, mais elle ne prévoit aucun fonds pour les soins de santé. Elle finance les régimes de pension ainsi que d'autres programmes d'avantages sociaux, mais les soins de santé en sont exclus. Une étude de recherche s'est penchée sur ce qui surviendrait s'il fallait financer tous les soins de santé qui avaient été promis, et l'on a constaté que cette initiative entraînerait la faillite de quelques-unes des 500 organisations figurant dans la revue *Fortune*. Le gouvernement de l'ouest et cette perspective ne manquent pas d'épouvanter plus d'un médecin aux États-Unis qui se demandent comment ils pourront à l'avenir fournir à tout ce monde des soins de santé. Le problème est de taille.

Les gestionnaires des avantages sociaux et les gestionnaires des ressources humaines canadiens passent le plus clair de leur temps à examiner les prestations de retraite de leurs employés. Aux États-Unis, ils consacrent tout leur temps à la question des soins de santé. La différence est énorme entre les deux pays.

Dans le prochain diagramme, nous voyons un tableau comparatif des régimes de pension des deux pays. Il y a un droit acquis lorsque l'employé est propriétaire de la quote-part de l'employeur ou lorsqu'il en a le contrôle. Cette notion a été élargie. Elle était liée à dix années de service, mais maintenant ce n'est que deux ans. En raison de la transférabilité, si après deux années de service vous quittez un employeur pour aller travailler chez un autre, vous pouvez emporter avec vous la quote-part de l'employeur. Il existe maintenant un tas d'ententes de réciprocité entre les différents régimes, de sorte que vous pouvez maintenant déplacer les cotisations. Aux États-Unis, la durée de service obligatoire n'est plus de dix ans, mais elle se situe encore aux alentours de cinq à sept ans. La notion du droit acquis au Canada est plus libérale qu'elle ne l'est aux États-Unis.

J'aborderai maintenant la protection contre l'inflation au Canada. En Ontario, l'étude Friedland a examiné la possibilité de rendre obligatoire la protection contre l'inflation qui serait appliquée de manière prospective plutôt que rétrospective et dont le coût serait de 75 pour cent de l'indice des prix à la consommation moins 1 pour cent, ce qui n'a pas manqué d'inquiéter. Nous savons qu'en Ontario on essaye de retarder l'entrée en vigueur de cette protection contre l'inflation parce qu'elle

[Text]

medicare provides health coverage to those over age 65 and some 30 million individuals who have absolutely no form of medicare health care whatsoever. That is in comparison to Canada, where all residents have care.

I was down in Washington last week where I met with a professor out of Princeton. He is on the physician's paid research council. He is a West German who went to school in Saskatoon and is now in Washington.

The frightening thing that is happening to health care in the United States from an organizational perspective is that there have been lots of promises to health care especially in the auto industry to retired employees. Chrysler, for example, has more retired employees than they have active employees and they do not fund for that. They fund for pension plans and other forms of benefits but they do not fund for health care. A research study was done that looked at what would happen if you funded all the health care promises and it was found that it would wipe out some of the fortune 500 organizations. The government is looking at both Canada and West Germany as a model and they are frightening the hell out of many of the doctors in the United States as to how they will be providing health care in the future. This is a big issue.

Canadian benefit managers and Canadian human resources managers spend time thinking about retirement benefits for their employees. In the U.S., they spend all their time on health care. That is a major difference between the two countries.

In the next chart we see a comparison between the two countries in terms of pension plans. Vesting is where the employee owns or has control of the employer contribution. That has become more liberalized. It used to be tied to a term of ten years but now it is two years. Because of the portability, after two years if you leave an employer and go to another employer you can take the employer's money with you. There are a lot of reciprocal agreements between plans so that you can move the contributions. In the United States the period has come down from ten years but it is still in the range of five to seven years. Canadian investing is much more liberal than it is in the United States.

I will now turn to inflation protection in Canada. In Ontario the Friedland study looked at mandating inflation protection prospectively not retrospectively at a cost of 75 per cent of CPI minus 1 per cent and that has really caused great concern. As we understand, in Ontario they are trying to delay this inflation protection because it is scaring lots of employers because the costs could almost double their pension costs. The Pension Commission of Ontario is saying that all the surplus in the

[Traduction]

sant à l'ensemble de leur infrastructure, et c'est ce qui explique le pourcentage ainsi obtenu.

Un bon nombre des organisations émergentes ne parlent même pas de prestations de remplacement de la paye en fin de service. Ce sont plutôt les anciennes et importantes industries qui éprouvent une certaine nécessité ou obligation de pourvoir, et de contribuer, à la retraite d'un employé. La plupart des industries nouvelles vous disent, « Nous placerons vos cotisations aujourd'hui dans un fonds en votre nom, et nous espérons que vous prendrez de sages décisions en matière d'investissement de manière à ce que cet argent fructifie et vous permette, une fois que vous aurez quitté le service, de vous procurer des annuités ou un revenu de pension, mais nous ne pourrions garantir cela ».

Le sénateur MacEachen: Vous faites affaire avec de grosses organisations, n'est-ce pas?

M. Scott: Oui, ainsi qu'avec de moins grandes.

Le sénateur MacEachen: S'ils vous demandent de leur indiquer le montant qu'ils devraient prévoir au titre du revenu de remplacement à la retraite, puisiez-vous l'information dans vos données de recherche? Bases-vous vos conclusions sur l'étude, disons, du mode de vie des retraités pour en arriver à ce chiffre de 60 pour cent? Je pense que c'est un sujet des plus intéressants et je m'en voudrais de retarder votre exposé en y insistant beaucoup trop, mais en ce qui me concerne, cette question de pourcentage m'a toujours paru plutôt illusoire.

M. Scott: Je devrais dire, sénateur, qu'aucune des personnes que je connais n'a beaucoup trop d'argent au moment de la retraite. Je n'ai jamais connu quelqu'un qui ait prétendu avoir beaucoup trop d'argent au moment de la retraite. Le montant d'argent qu'une organisation peut offrir à cet égard dépend réellement de sa volonté de payer. Certaines organisations vous diront qu'elles paieront la pension intégralement, et d'autres seront d'avis qu'il s'agit d'une responsabilité qui doit être assumée aussi bien par l'employeur que par l'employé. Si on demande à l'employé de cotiser à un régime de pension, alors la prestation de remplacement de la paye pourrait être plus élevée parce que l'organisation y fait le calcul de leurs propres contributions. Cependant, nous ne nous intéressons pas au mode de vie, mais plutôt aux pratiques concurrentielles. Nous avons une base de données portant sur 350 organisations. Nous y incluons la Fonction publique ainsi que tous les divers programmes de pension de remplacement de la paye qu'ils comptent offrir à quelqu'un qui a consacré une période de travail typique que nous supposons être aux alentours de 30 ans.

Le sénateur MacEachen: Cette période de 30 ans peut permettre à une personne de se retirer assez tôt.

M. Scott: En général, durant cette période, les gens auront changé de travail un certain nombre de fois.

Voulez-vous que je passe maintenant à certaines questions de soins de santé?

Le sénateur MacEachen: J'aimerais mettre là un gros point d'interrogation.

M. Scott: Fort bien. Les programmes de soins de santé diffèrent largement dans nos deux pays. Les régimes de soins de

Le sénateur MacEachen: Vous consultez avec de très grandes organisations?

Mr. Scott: Yes, and some small ones.

Sénateur MacEachen: If they ask you what they should put in place with respect to income replacement on retirement, do you draw on any research data? Do you draw upon an examination of, say, the life styles of retirees to get that figure of 60 per cent? I think it is a very interesting subject and I do not want to delay you by staying on it very long, but to me it has always appeared to be a rather mythical proportion.

Mr. Scott: I should say, senator, that there is no one I know who has got too much money at retirement. I do not know anybody who has said they have too much money on retirement. Trying to determine how much can be provided really depends on the organization's willingness to pay. Some organizations say that they will pay it all, and other organizations believe it is a shared responsibility between the employer and the employee. If the employee is requested to make a contribution to a pension plan, then the pay replacement might be higher because they count in their own contributions. However, we do not look at life style, but we do look at competitive practice. We have a data base of over 350 organizations. We include the Civil Service and all of the various pension programs, to see what they are targeting for pay replacement for someone who works a typical working period, which we assume is somewhere around 30 years.

Sénateur MacEachen: Using that 30-year figure can produce a very early retirement.

Mr. Scott: Generally, people have moved a number of times in that whole process.

Shall I go on to some of the health care issues?

Sénateur MacEachen: I just want to put a big question mark there.

Mr. Scott: Okay. The health care programs are substantially different between our two countries. The United States

[Traduction]

Lorsque les organisations examinent les prestations de

retraite que peuvent offrir les programmes d'avantages sociaux, elles calculent ce que cela représente par rapport au montant de la paye en prenant la moyenne salariale des cinq dernières années, la moyenne salariale des trois dernières années, ou la moyenne salariale de toute la carrière. La plupart des organisations s'efforcent d'offrir entre 60 et 70 pour cent, en y incluant des avantages sociaux du gouvernement, pour remplacer la paye d'un employé qui a travaillé dans cette organisation pendant environ 30 ans. Les chiffres que nous employons ici ne reflètent que les montants que versent le régime gouvernemental de sécurité sociale, parce que tout ce que nous avons c'est un éventail de divers régimes de pension de retraite au sein de l'industrie même. Pour financer ces programmes, qui sont passablement identiques, la question des coûts est beaucoup plus importante. Aux États-Unis, le coût représente plus de 7 pour cent de la paye assumée par l'employeur et l'employé jusqu'à concurrence de l'assiette salariale de sécurité sociale qui aux États-Unis est d'environ 48 000 \$. Ce coût est d'un peu plus de 2 pour cent de la paie pour l'employeur et pour l'employé au Canada, jusqu'à concurrence des gains annuels maximum ouvrant droit à pension, ou de l'assiette salariale de sécurité sociale qui au Canada est d'environ 28 000 \$. Par conséquent, il en coûte beaucoup plus pour financer un tel programme aux États-Unis que ce n'est le cas au Canada. Nous avons tenu compte de ce coût dans un ancien tableau établissant des comparaisons entre le couple de New-York et le couple canadien.

Le sénateur MacEachen: Puis-je vous poser une question à propos des prestations-cibles de remplacement du revenu que vous avez choisies? Vous dites que cette cible varie entre 60 et 70 pour cent.

M. Scott: En effet.

Le sénateur MacEachen: Pourriez-vous nous dire pourquoi vous avez choisi un tel pourcentage comme cible? Y êtes-vous parvenu simplement par pratique ou existe-t-il certaines hypothèses qui sous-tendent ce pourcentage?

M. Scott: Je crois qu'il s'agit d'un pourcentage qui a émergé au fil des années plutôt que d'être un résultat purement scientifique. Néanmoins, on estime que si une personne prend sa retraite, une organisation ne devrait pas être tenue d'offrir des prestations de pension qui soient égales au montant que cette personne gagnait lorsqu'elle travaillait. Dans la recherche d'un certain montant arbitraire qu'un employeur juge raisonnable d'offrir ou de demander à un employé de contribuer à une telle initiative, on a constaté que l'intégration d'un employé avec 30 années de services se situerait aux environs de 60 pour cent de la paye. Si l'on s'en tient à la formule maximale adoptée par le Revenu Canada pour offrir une pension au sein de l'industrie, cette proportion est de 2 pour cent de la paye. Par conséquent, si vous offrez à un employé qui a 30 années de service une prestation maximale de 2 pour cent de la paye, alors vous obtiendrez une prestation de remplacement égale à 60 pour cent de la dernière paye. En raison des plafonds établis par le Revenu Canada, vous ne pouvez prévoir le financement d'un montant plus élevé que ça. Par conséquent, un bon nombre d'organisations essaient de se procurer des fonds en s'adres-

[Text]

When organizations examine what retirement benefits provide, they look at it in terms of pay replacement by taking the final five years average pay, the final three years average pay, or career average pay. Most organizations are looking at providing somewhere between 60 and 70 per cent, including government benefits, as a percentage of pay replacement for someone who has worked in that organization for about 30 years. The figures we are using here are just what the government social security system pays, because what you have got is a checkboard of forms of retirement plans in industry itself. To finance these costs, which are fairly comparable, the cost issue is much more dramatic. In the United States the cost is over 7 per cent of pay for both an employer and employee up to the social security wage base which, in the United States, is about \$48,000. It is a little over 2 per cent of pay for an employer and employee in Canada up to the yearly maximum pensionable earnings, or the social security wage base for Canada, which is about \$28,000. So the cost in the U.S. to fund is much more dramatic than in Canada. We did factor in that cost in a previous chart making the comparisons between the New York couple and the Canadian couple.

Senator MacEachen: May I ask a question about the income replacement target which you say large organizations wish to make? You say it is about 60 to 70 per cent.

Mr. Scott: Correct.

Senator MacEachen: Can you tell us why such a proportion is the selected target? Has it grown up just by practice or are there some assumptions that underline the percentage?

Mr. Scott: I think it has evolved or developed over a number of years rather than by any pure science. However, it is felt that if someone has retired, the need for an organization to provide a benefit that is equal to what they were making when they were working should be less. Looking at some form of arbitrary measure that sounds reasonable for an employer to provide, or to ask an employee to contribute to, it has developed that the integration for a 30-year employee would be about 60 per cent of pay. If you look at the maximum formula you can have with Revenue Canada to provide a pension in the industry, it is 2 per cent of pay. So if you have someone who has had 30 years of service, and if you provide a maximum benefit of 2 per cent of pay, then you are going to get a pay replacement of 60 per cent of final pay. Because of the caps of Revenue Canada, you cannot fund for more than that. So a lot of organizations are trying to fund for it out of the maximum overall area, and that is how it turns out to be in that range.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Et les coûts des services de santé?**M. Scott:** Non, seulement les coûts des services de santé qui

Mr. Scott: No, only the health costs that would be part in the social security payment of the United States, which is about one per cent of pay. However, as for the health costs in the Province of Ontario, we would have reflected a premium cost when we did the data. It would not now be a premium cost to the employee. It would be a payroll tax to the employer. So that would change it a little bit.

Senator Grafstein: Are you saying that the disparity would be closer or wider between the New York couple and the Ontario couple when you factor in housing and all the rest of it? Have you done that?

Mr. Scott: No, we have not. We generally look at it from an employer perspective, not from the perspective of the individual employee. If you take into account what you can deduct from mortgage costs and those kinds of things, the take-home or the disposable income would be much higher there than it would be in Canadian dollars.

Senator Grafstein: Real disposable income?

Mr. Scott: Correct.

Senator Frith: You did not take into account the deduction of mortgage because everybody would not have one?

Mr. Scott: Correct. The social security systems in the two countries are fairly similar in the way they have been designed. There is a floor protection for retirement income replacement. It replaces about 40 per cent of pay. When you compare Canada Pension Plan and Old Age Security to U.S. Social Security, the percentage of income replaced is higher, obviously, for the lower paid workers. It moves from about a 50 per cent pay replacement for someone retiring on \$15,000, at which not an awful lot of people retire as their final pay, down to about 10 per cent at \$100,000 of pay.

Mr. Scott: What we are looking at is the retirement income from both countries provided by the social security systems. We looked at what Canada Pension Plan and Old Age Security would provide somebody who is retiring at age 65 and made a comparison to their final average pay. So if you were leaving and your final average pay was \$100,000, you would get somewhere around \$10,000. The amount that you would receive from Canada Pension and Old Age Security would be about 10 per cent of pay. If you were retiring and your final average pay was \$15,000, the pay replacement would be closer to 50 per cent of your pay.

Le sénateur Roblin: Et les coûts des services de santé?**M. Scott:** Non, seulement les coûts des services de santé qui

Le sénateur Grafstein: L'écart entre le couple de New-York et celui de l'Ontario serait-il plus petit ou plus grand une fois que vous aurez inclus le logement et tous les autres facteurs? Avez-vous effectué ce genre d'analyse?

M. Scott: Non, nous ne l'avons pas fait. Généralement, nous procédons d'une perspective de l'employeur plutôt que de celle de l'employé. Si vous tenez compte de ce que vous pouvez déduire au titre de l'hypothèque et d'autres éléments semblables, le chèque de paye net serait beaucoup plus élevé pour le couple de New-York que pour celui de l'Ontario.

Le sénateur Grafstein: Vous voulez dire le revenu réel disponible?

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Frith: Si vous n'avez pas tenu compte de la déduction des paiements hypothécaires, c'est parce que ce n'est pas tout le monde qui en aurait une?

M. Scott: C'est exact. Les systèmes de sécurité sociale dans les deux pays sont passablement identiques dans la façon dont ils ont été conçus. On y a prévu une protection minimale au titre des revenus de pension. Elle remplace environ 40 pour cent de la paye. Si vous comparez le régime de pension du Canada ainsi que celui de la sécurité de la vieillesse au programme de sécurité sociale des États-Unis, le pourcentage des revenus remplacés est évidemment plus élevé pour les travailleurs à faible rémunération. Le revenu de remplacement commence à 50 pour cent pour quelqu'un qui se retire alors que son salaire est de 15 000 \$, ce qui n'est pas le cas de beaucoup de personnes au moment de leur retraite, et tombe progressivement à environ 10 pour cent pour les personnes qui reçoivent 100 000 \$ de paye.

Le sénateur Roblin: Je ne comprends pas ce que vous nous dites.

M. Scott: Nous sommes en train d'examiner le revenu de retraite fourni dans les deux pays par les systèmes de sécurité sociale. Nous avons calculé ce que les régimes de pension du Canada et de sécurité de la vieillesse paieraient à quelqu'un qui se retire à l'âge de 65 ans et avons établi une comparaison avec leur rémunération moyenne au moment de la retraite. Ainsi, si au moment de la retraite votre rémunération moyenne était de 100 000 \$, vous recevriez environ 10 000 \$. Le montant qui vous serait versé par des régimes de pension du Canada et de sécurité de la vieillesse serait d'environ 10 pour cent de la paye. Si au moment où vous vous retirez, la moyenne de votre dernière paie était de 15 000 \$, les prestations de remplacement de la paye seraient plus proches de 50 pour cent de votre dernière paye.

[Traduction]

de la direction générale, la rémunération totale est bien plus élevée qu'au Canada. Aussi, la différence en pourcentage entre la rémunération de base et la rémunération totale est aléatoire. Et il ne s'agit ici que d'une organisation de taille moyenne. Soixante-dix-sept pour cent de la paye est garantie, alors qu'aux États-Unis ce pourcentage n'est que de 67 pour cent. C'est ce que vous constatez lorsque vous descendez à travers des échelons de l'organisation.

Lorsque vous atteignez le niveau des surveillants du premier échelon et que vous passez ensuite au secteur des services de soutien, c'est le genre de compression que vous constatez. Les données portent sur des secrétaires du marché de Toronto par rapport à celles du marché de Chicago, d'un point de vue comparatif entre les deux marchés.

Ces chiffres sont établis en dollars canadiens ou américains selon le cas. L'écart est encore beaucoup plus grand si vous convertissez la devise.

Le sénateur Bosca: Pourriez-vous nous dire où vous pouvez trouver une secrétaire à Toronto pour un salaire de 23 000\$? Les téléphonistes des standards en touchent autant.

Mr. Scott: Je le sais. Les données ont été complètes l'automne dernier. Nous avons constaté que le marché grim-pait beaucoup plus rapidement. En fait, les salaires des secrétaires au palier de l'entrée en service varient actuellement entre 26 000 et 28 000 \$, alors qu'ils se situent encore dans la catégorie de 20 000 ou 21 000 \$ aux États-Unis.

Le sénateur Grastein: Vingt-trois mille dollars pour quelqu'un qui travaille à Toronto, c'est le seuil de pauvreté.

Le sénateur van Rогgen: Ces dollars américains sont-ils convertis en dollars canadiens?

Mr. Scott: Non, ils sont en devise locale.

Le sénateur van Rогgen: Une secrétaire aux États-Unis reçoit un peu plus qu'une secrétaire au Canada.

Mr. Scott: En effet. Nous avons également examiné certains fardeaux fiscaux. Nous avons comparé les impôts payés respectivement par deux couples mariés, l'un résidant en Ontario et l'autre dans l'état de New-York, juste en dehors de la ville de New-York et dont chacun avait deux enfants. Chaque couple est censé gagner 50 000 \$ en devises locales et verser des cotisations d'un montant égal à un régime de pension enregistré. Nous avons constaté que le couple de New-York payait, par rapport au couple de l'Ontario, en impôts combinés versés à l'état et au fédéral environ 10 pour cent de son revenu brut de moins. Ce qui signifie que sur les 50 000 \$, il paye environ 5 000 \$ de moins que le couple de l'Ontario. Cela inclut également, pour le couple de New-York, un 5 pour cent de plus de son revenu brut versé au titre des programmes de sécurité sociale. Les déductions à la source pour les programmes de la sécurité sociale des États-Unis sont beaucoup plus élevés que celles du Canada.

Le sénateur Frith: Cela comprend-il la déduction des paiements hypothécaires?

Mr. Scott: Non.

Le sénateur Stollery: Et qu'en est-il des taxes municipales?

Mr. Scott: Oui, elles y sont comprises.

[Text]

than it is in Canada. Also, the percentage of base pay to total pay is at risk. This is an average organization. Seventy-seven per cent of pay is guaranteed, whereas in the U.S. it is 67 per cent of pay. As you move down through the organization you see the impression that happens.

When you get into the first-line supervisors and then into the secretarial support area, you tend to see that kind of compression. The data relative to the secretaries are showing the Toronto market versus the Chicago market from a market comparison between the two.

Those are in local currencies. If you do the exchanges, it shows it that much more dramatically.

Senator Bosca: Would you tell us where you get a secretary for \$23,000 in Toronto? The switchboard girls get that much.

Mr. Scott: I know. The data was collected last fall. We have found that the market has moved up much faster. Actually, it is in the \$26,000 to \$28,000 for entry-level secretaries right now, whereas the number in the United States is still in that \$20,000 to \$21,000 category.

Senator Grastein: Twenty-three thousand dollars for someone who is working in Toronto is at the poverty line.

Senator van Rогgen: Are those U.S. dollars converted into Canadian dollars?

Mr. Scott: No, they are in local currency.

Senator van Rогgen: A secretary in the United States is receiving a little more than a secretary in Canada.

Mr. Scott: Yes. We also looked at certain tax burdens. In looking at the relative tax payments, we compared two married couples, each with two children, one residing in Ontario and the other in New York state, just outside of New York City. Each couple is assumed to have \$50,000 of income in their own currency and to have been making a similar contribution to a registered pension plan deduction. The result is that the New York State couple pays nearly 10 per cent of gross income less in combined state and federal income tax than the Ontario couple would pay. That also includes the New York couple paying an additional 5 per cent more gross income in social security payroll. U.S. social security payroll is much higher than the Canadian payroll.

Senator Frith: Does that take into account the deduction of mortgage payments?

Mr. Scott: No, it does not.

Senator Stollery: What about municipal taxes?

Mr. Scott: Yes, it does.

[Traduction]

M. Scott: C'est exact. Il est incontestable que les organisa-

tions sont forcées, du fait qu'elles doivent tenir la concurrence sur un plan de plus en plus mondial, de maîtriser des coûts de la main-d'œuvre et d'augmenter la production en payant au risque. Du moment que la productivité existe, ils peuvent faire face aux paiements en les imputant au coût total. Cependant, je ne possède aucun facteur spécifique sur la question de la productivité.

Le sénateur Grafstein: Y a-t-il eu des analyses de la productivité dans une entreprise par rapport à une autre pour en établir la différence?

M. Scott: Non.

Le sénateur Grafstein: Voulez-vous dire que Chrysler et Ford...

M. Scott: Ils ont peut-être fait ce genre d'analyse, mais nous

n'en avons pas les données. J'ai appris aujourd'hui dans le *Toronto Star* que certaines comparaisons avaient été faites pour l'industrie de l'automobile. On avait comparé trois usines matures, une dans la province d'Ontario, une dans la province de Québec et la troisième dans le rust belt aux États-Unis. Les coûts étaient très différents. Cependant, on avait constaté beaucoup de similitudes entre les usines matures des États-Unis et celles du Canada, sur le plan du coût d'entreprendre.

Le sénateur Grafstein: Où exactement se situait cette différence?

M. Scott: Dans les nouvelles organisations comme les Toyotas, les Hondas et autres du même genre. Certaines d'entre elles ne sont pas syndiquées et peuvent par conséquent faire les choses différemment des trois géants de l'automobile du Canada.

Le sénateur Roblin: Il y en a parmi nous qui croient que le travailleur canadien de l'automobile est plus productif que son homologue américain, et c'est là un élément important. Avez-vous cette même impression?

M. Scott: Il y a eu une redistribution d'un bon nombre d'emplois. La General Motors a fermé son usine de camionnettes de Scarborough pour déplacer un bon nombre des employés vers Flint dans le Michigan. Nous avons appris que ce déplacement était dû au fait que l'usine n'était pas productive. En ce qui concerne les quelques 70 000 emplois qui ont été perdus récemment ou qui ont été déplacés aux États-Unis, on prétend dans le monde des affaires que ce déplacement n'a rien à voir avec le libre-échange ou avec le désir de fabriquer un produit le moins cher possible.

Le sénateur Roblin: Cette situation de l'emploi au sein de l'industrie de l'automobile n'a rien à voir avec le libre-échange. Par conséquent, ces changements doivent absolument être attribuables à un facteur autre que celui du libre-échange.

M. Scott: Permettez-moi de vous montrer certains écarts qui existent au niveau des avantages sociaux entre le Canada et les États-Unis. Je crois que cela pourrait nous être utile.

J'ai ici un échantillon sur une organisation qui a des revenus annuels de 500 millions de dollars, ce qui la placerait au même niveau qu'une organisation canadienne de bonne taille ou d'une organisation américaine relativement petite. Au niveau

[Text]

Mr. Scott: That is correct. There is unquestionable pressure

for organizations, as they compete more globally, to keep the labour costs down and try to produce more pay at risk. As long as the productivity is there, they can pay it out in total cost. However, I do not have any specific measures on the productivity issue.

Senator Grafstein: Has there been any analysis done intra-firm in terms of productivity with respect to the differentials?

Mr. Scott: No.

Senator Grafstein: Do you mean that Chrysler and Ford—

Mr. Scott: They may have it, but we do not have that data. I noticed in *The Toronto Star* today that there were some comparisons for the auto industry. It showed a mature plant in the Province of Ontario versus a new plant in the Province of Quebec versus a mature plant in the rust belt in the United States. The costs were dramatically different. However, there was a lot of similarity between U.S. mature plants and Canadian mature plants from a cost of doing business.

Senator Grafstein: Where was it dramatically different?

Mr. Scott: In the new entries such as the Toyotas, the Hondas and those kinds of organizations. Some of them are not unionized and are able to do things differently from the "Big Three" automakers in Canada.

Senator Roblin: Some of us have the impression that the Canadian automobile worker is more productive than the American automobile worker, and that was an important consideration. Is that your impression?

Mr. Scott: There are a number of jobs that have been reallocated. General Motors shut down a Scarborough van plant to move a number of employees to Flint, Michigan. From our understanding, it was because they were not productive. Of the 70,000 odd jobs that have been lost recently or transferred to the United States, there is a rationalization in the business community as to whether it has anything to do with free trade or with getting the lowest produced product.

Senator Roblin: As far as free trade is concerned, that has nothing to do with automobile employment. Therefore there must be another factor besides free trade making those changes.

Mr. Scott: Perhaps I can show you some benefit differentials between Canada and the United States. That might be helpful.

I have here a sample of an organization that has annual revenues of \$500 million, which would be a good-sized Canadian organization and a relatively small U.S. organization. At the CEO level, total compensation is much higher

[Traduction]

ment des actions, du rendement des valeurs et d'autres formes d'obligations détenues par les actionnaires.

L'organisation aux États-Unis a tendance à appliquer le système de la rémunération conditionnelle et variable aux échelons inférieurs plus que ce n'est le cas au Canada, c'est-à-dire que cette rémunération n'est pas garantie d'une année à l'autre. Si les profits ne sont pas intéressants, la rémunération ne vas pas nécessairement de paire. Nous constatons un peu cette tendance au sein des organisations canadiennes, mais l'évolution est beaucoup plus lente qu'aux États-Unis.

Ce qui est intéressant, aux niveaux de soutien, c'est-à-dire des niveaux de secrétariat, des organisations, la situation est très semblable. Il est trop tôt de dire exactement ce que les coûts de l'équité salariale pourraient signifier pour les organisations de l'Ontario. Plusieurs appliquent ce principe non seulement en Ontario mais à tous leurs employés s'ils sont situés ailleurs au Canada. Les États-Unis jugent une telle valeur comme très controversée et ne reconnaissent pas les conditions de marché qui existent là.

Les changements intervenus au niveau des taux de rémunération horaire ont produit la parité. Les coûts horaires des rémunérations versées aux travailleurs canadiens des manufactures ont grimpé pour atteindre 98 pour cent des mêmes coûts aux États-Unis, alors qu'ils se situaient à 83 pour cent en 1985. Par conséquent, le coût de la production horaire est en train de grimper assez rapidement.

Le sénateur van Rогgen: S'agit-il de dollars au pair?

M. Scott: Oui, les mêmes dollars.

Le président: Comment expliquez-vous cette hausse relative plutôt importante des coûts horaires au Canada?

M. Scott: Il y a le coût des avantages sociaux qui serait également compris là-dedans. Il ne s'agit pas seulement de la rémunération directe. D'autres coûts additionnels y sont compris, qu'il s'agisse du coût des pensions de retraite ou du coût d'autres formes d'avantages sociaux.

Le sénateur Bosa: Le rendement des Canadiens est-il meilleur que celui des Américains?

M. Scott: Nous ne mesurons pas nécessairement la productivité. Nous constatons cela lorsque les programmes de rémunération sont basés sur des facteurs financiers qui sont reliés à la productivité, qu'il s'agisse de rendement d'actions, de rendement d'avoirs ou de quelques-unes de ces mesures de comptabilité financière. Typiquement, les taux relatifs propres aux organisations américaines sont plus élevés que ceux des organisations canadiennes. Cela devrait découler d'une perspective de production.

Le sénateur Roblin: Est-ce vrai qu'au cours des quelques dernières années la productivité canadienne a augmenté plus rapidement que la productivité américaine?

M. Scott: Je ne serais pas en mesure de vous fournir ce renseignement.

Le sénateur Roblin: À moins que vous puissiez établir le coût de la productivité, vous ne savez pas, d'un point de vue commercial si c'est bon ou mauvais?

it is good or bad?

Senator Roblin: Unless you could relate the cost of the productivity, you do not know from a business standpoint whether it is good or bad?

Mr. Scott: I would not be able to give you that information.

Senator Roblin: Is it correct that over the past little while Canadian productivity has been rising faster than American productivity?

Mr. Scott: We do not measure productivity per se. We see that where compensation programs are based on forms of financial measures, which is productivity related, whether it is return on equity or return on assets or some of those financial accounting measures. Typically, U.S. organizations have higher relative rates than Canadian organizations. That would have to roll through from a productive perspective.

Senator Bosa: Are Canadians more productive than Americans?

Mr. Scott: There is a cost of benefits that would be involved in that as well. It is not only direct pay. There are other additional costs included, whether it is the cost of pensions or the cost of other forms of benefits.

The Chairman: Do you have an explanation for the rather dramatic relative increase in Canadian hourly costs?

Mr. Scott: Yes, same dollars.

Senator van Rогgen: Is that in even dollars?

The changes in hourly compensation job rates have come up to par. Canadian hourly costs for manufacturing workers has risen to 98 per cent of cost for the U.S. from 83 per cent in 1985. So the cost for hourly production is moving up fairly quickly.

Interestingly enough, at the support levels—the secretarial levels—of organizations, the comparison is very similar. It is too early to tell what pay equity costs could mean to Ontario organizations. Many organizations are doing it not only for Ontario, but for all of their employees if they are located across Canada. The U.S. see comparable worth as very controversial and are not recognizing the market conditions that are there.

The contingent and variable pay is being pushed farther down in the organization in the United States than in Canada in the sense that it is not locked in every year. If the profits are not there, the compensation does not necessarily go hand in hand. We are seeing some of that in Canadian organizations, but it is changing much more slowly than in the United States.

[Text]

[Traduction]

[Text]

active, et la plupart des programmes d'avantages sociaux ont été conçus pour faire face à des situations semblables. Les employés seront appelés à subir de fortes pressions pour assurer une certaine forme de souplesse et de diversification au sein de la population active.

Par ailleurs, les organisations essayent de motiver et retenir leurs employés et essayer de faire face à leur un mécontentement du fait que la paye ne progresse pas aussi rapidement qu'ils l'avaient anticipé, ce qui ne manque pas également d'inquiéter un peu ces organisations. Elles éprouvent également le sentiment qu'elles doivent tenir compte de l'intervention du gouvernement dans les secteurs de la rémunération et des avantages sociaux.

Deux éléments qui contraignent particulièrement les organisations sont la Pay Equity Act de la province d'Ontario—et il faut admettre que d'autres provinces ne manquent pas de comparer cela au problème du travail aux États-Unis—ainsi que les nouveaux programmes relatifs à la retraite, à la fois du point de vue de la situation fédérale en ce qui concerne les nouveaux régimes régissant l'imposition des régimes de pension de retraite ainsi que l'indexation obligatoire prévue par la Commission des pensions de la province de l'Ontario. Tout cela ne manque pas d'inquiéter énormément les organisations qui se demandent comment elles pourront faire face à toutes ces augmentations des coûts. Sur le plan interne, des effectifs restreints doivent abriter de la besogne au moyen de ressources limitées. Les gens travaillent beaucoup plus dur que dans le passé.

Dans notre document de recherche, nous abordons certains écarts qui existent au niveau de la rémunération et des avantages sociaux entre les États-Unis et le Canada. Nous constatons néanmoins plusieurs similitudes. Certaines des différences-clés reflètent des caractéristiques évidentes qui distinguent nos deux pays sur le plan culturel, politique, légal et fiscal. Nous constatons que les gens aux États-Unis sont plus individualistes, moins conscients de la sécurité, plus terre-à-terre et plus intéressés par des objectifs gestionnels austères et insensibles, tout en se méfiant de l'intervention gouvernementale. Typiquement, les Canadiens appuient généralement l'intervention gouvernementale et sont plus humanistes et plus orientés vers les gens lorsqu'il s'agit d'affaires.

En ce qui concerne certaines des questions légales, nos politiques en matière de cessation d'emploi dans le cadre de la Loi sur les normes d'emploi sont beaucoup plus libérales qu'aux États-Unis. D'après nos consultations avec des organisations, le versement d'importantes indemnités de départ aux employés qui quittent le service est peu commun aux États-Unis.

Je me permettrais maintenant de passer en revue quelques-unes des pratiques salariales en vigueur dans les deux pays. Notre rapport indique que les cadres supérieurs américains, en général, reçoivent des rémunérations globales élevées, c'est-à-dire la rémunération de base ainsi que des bonus. Une bonne part de la rémunération est aléatoire. Aux États-Unis, vous constaterez qu'entre 35 et 50 pour cent de la paye est aléatoire, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une rémunération conditionnelle. Certains de ces versements aux États-Unis dépendent du rende-

ment, les Canadiens appuient généralement l'intervention gouvernementale et sont plus humanistes et plus orientés vers les gens lorsqu'il s'agit d'affaires.

Let me now review some of the compensation practices in the two countries. Our report shows that U.S. senior executives typically are paid higher in terms of total compensation—that is, base pay and bonus opportunity. There is more pay at risk. In the United States you will see somewhere between 35 to 50 per cent of pay being at risk, some kind of contingent compensation. Some of those financial measures in the United States is on return on equity, return on asset, and those forms of shareholder value or shareholder value creation.

With regard to some of the legal issues, our severance policies with respect to the Employment Standards Act are much more liberal than in the United States. From consulting with organizations, large severance payments to employees who leave are unusual from the U.S. perspective.

In the research paper we talk about some differences in compensation and benefits between the United States and Canada. There are many similarities. Some of the key differences would reflect the obvious cultural, political, legal and tax implications of our two countries. We see that the perceptions of the U.S. are more individualistic, less security conscious, more bottom line oriented and more focused on lean-and-mean kinds of management objectives, while being wary of government intervention. Canadians typically are generally supportive of involvement by governments and are more humanistic and people-oriented towards business.

Two particular areas that are causing stress with organizations are the Pay Equity Act in the province of Ontario—and other provinces are looking at that being comparable to the work issue in the United States—and the new retirement programs both from the federal situation with the new tax assisted rules for retirement plans and the Pension Commission of the Province of Ontario in mandatory indexation. That creates a great deal of nervousness with respect to who is going to pay for all these cost increases. Internally, the organization is being staffed with fewer people doing the job with fewer internal resources. People are working much harder than they have in the past.

Organizations are also looking toward trying to motivate and retain existing employees and cope with frustrated employees expectations because pay is not moving up as quickly as they had anticipated, which is also causing some concern for organizations. There is also a sense of dealing with government intervention in the compensation and benefits area.

[Traduction]

firmes internationale d'experts-consults et d'actuaux. Nous avons plus de 3 000 collaborateurs répartis, à l'échelle mondiale, dans 19 pays. Soit dit en passant, nous célébrons cette année notre 50^e anniversaire. Je suis associé-gérant de la firme, responsable des opérations canadiennes. En général, nous faisons affaire avec de grosses sociétés dont les actions sont cotées à la bourse, c'est-à-dire un très grand pourcentage des 100 plus importantes entreprises cotées dans la revue *Fortune*. Nous avons un grand nombre de clients internationaux qui possèdent des filiales aux États-Unis, au Canada et à l'échelle mondiale. Notre champ d'activités est assez limité en ce sens que nous nous occupons essentiellement de la conception, des finances, de la communication et de l'administration des programmes de rémunération et d'avantages sociaux. Typiquement, notre auditoire serait constitué du chef des services financiers, du directeur exécutif ou du vice-président des ressources humaines. Ce sont là essentiellement nos secteurs d'activités.

J'aborderai maintenant quelques-uns des problèmes auxquels les gestionnaires canadiens des ressources humaines doivent faire face. Depuis cinq ou six ans, on a constaté que les entreprises essaient de contenir les coûts afférents aux avantages sociaux qui ne cessent d'augmenter. Aujourd'hui, les organisations canadiennes consacrent environ 35 pour cent du montant de base de la feuille de paie aux programmes d'avantages sociaux. Et ce pourcentage augmente rapidement. Avec des augmentations salariales de 5 pour cent par année et des coûts d'avantages sociaux qui atteignent les deux chiffres et qui s'étendent à quelques-uns des autres coûts, on comprend que les organisations sont obligées de maîtriser ces coûts. Étant donné l'intervention du gouvernement qui cherche à faire passer au secteur privé une partie des coûts de soins de santé ainsi que de prestations d'assurance-chômage, un bon nombre d'organisations sont à la recherche de moyens qui leur permettent de contenir certaines de ces hausses.

Un autre problème est celui de maîtriser les coûts de la feuille de paie. Nos études montrent qu'en 1990, les revendications sur le plan des augmentations salariales au Canada seront de 5½ pour cent alors qu'aux États-Unis elles seraient d'environ 4½ pour cent. Nous en avons déjà discuté avec certains de nos clients qui sont particulièrement préoccupés de ce que pourra signifier la mise en œuvre de la TBS sur le plan des révisions salariales des syndicats en 1991. Ces organisations subissent de véritables pressions pour essayer de maîtriser les dépenses salariales.

Cette situation entraîne, au sein des organisations, un roulement de personnel beaucoup plus accentué que ce n'était le cas au début des années 80, ce qui dénote, une fois de plus, une importante diversification démographique au sein de la population active, vieillissement de la population, diminution du nombre de jeunes entrant dans la population active, multiplication des postes à temps partiel, augmentation du nombre de femmes dans la population active et bouleversement des régimes traditionnels de la rémunération et des avantages sociaux, tels que les congés, qui sont appelés à connaître de profonds changements. On voit rarement aujourd'hui un homme marié dont l'épouse demeure à la maison, avec 2,2 enfants. Cette situation caractérise moins de 20 pour cent de la population

I will deal with some of the human resources issues that the Canadian human resources managers are facing. Something that has been evolving over the last five or six years is an attempt to contain increasing benefit costs. To date Canadian organizations are paying approximately 35 per cent of the basic payroll on benefits. That is rapidly increasing. With pay increasing 5 per cent a year and benefit costs increasing in the double digit category through some of the other costs, there is pressure on organizations to keep these benefit costs under control. With the government intervention in pushing some of the health care costs onto the private sector, along with UIC benefits, many organizations are looking at ways to contain some of these cost increases.

Another issue is holding the line on wage costs. Our studies show that a 1990 forecasted pay increase in Canada of salary wage movement was increasing by 5 1/2 per cent, whereas in the United States it was approximately 4 1/2 per cent. We have already had some conversations with some of our clients who are very concerned about what the implementation of the GST might mean with respect to unionized salary demands for 1991. There is a real pressure on trying to keep these wage costs down.

That is creating a lot more turnover in organizations than took place in the early 1980s, again recognizing a significant demographic diversity in the work force, the aging of the population, fewer young people coming into the work force, more part-time positions, more females in the work force and the traditional form of pay and benefits, such as vacation, which is going to change very dramatically. Typically today you do not have a married male with a spouse at home and 2,2 children. That situation describes less than 20 per cent of the work force, and that is what most of the benefit programs have been designed to face. There is going to be a great demand on the part of employees to have some kind of flexibility and diversity in the work force.

TÉMOIGNAGES

EVIDENCE

Ottawa, le mardi 27 mars 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner l'entrée en vigueur et la mise en application dans les deux pays de la Loi sur la mise en œuvre des dispositions de l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis ainsi que d'autres questions commerciales connexes.

Le sénateur John B. Stewart (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, un des sujets qui fut discuté au cours des négociations et jusqu'à l'adoption de l'Accord de libre-échange par le parlement du Canada fut celui des pressions exercées pour harmoniser les niveaux d'imposition, les salaires et les avantages sociaux entre le Canada et les Etats-Unis. Notre témoin cet après-midi est M. William Scott de la firme Hewitt Associates de Toronto. La Hewitt Associates est une entreprise d'experts-conseils qui se spécialisent dans l'analyse des rémunérations et des avantages sociaux. Cette compagnie a récemment effectué une étude comparative des circonstances entourant ces questions au Canada et aux Etats-Unis. Nous sommes infiniment reconnaissants de ce que M. Scott ait bien voulu comparative devant le comité cet après-midi pour faire un exposé et répondre à nos questions. Monsieur Scott.

M. William Scott, Hewitt Associates, Toronto (Ontario): Je vous remercie monsieur le président. Je suis très heureux de l'occasion qui m'a été donnée de vous adresser la parole cet après-midi. M. Dobell m'a téléphoné pour me faire part de l'intérêt que cette question a suscité. Il est évident que le sujet que nous allons discuter ne manque pas de susciter beaucoup d'intérêt. Si je comprends bien, on nous accorde à peu près une heure. Mon exposé est censé durer de 15 à 20 minutes, après quoi je me ferai un plaisir de répondre à toutes vos questions.

Cette réunion, si je comprends bien, découle d'un document de recherche intitulé «Across the Border» («D'un pays à l'autre») que nous avions préparé et qui constitue une étude comparative des régimes de rémunération et d'avantages sociaux aux Etats-Unis et au Canada. Des exemplaires de ce document se trouvent à l'arrière de la salle pour ceux que la chose intéresse. Il y a également quelques copies, en clair, du matériel qui vous a été fourni plus tôt, et l'ordre du jour, à ce que je vois . . . et je suis tout à fait disposé à en discuter de la manière qui vous conviendrait le mieux . . . comme je le disais, l'ordre du jour prévoit environ 15 ou 20 minutes pour vous fournir une idée générale de notre document de recherche qui porte sur les différences au niveau de la paye, des pratiques de rémunération et quelques-unes des autres questions telles que les régimes de sécurité sociale, les régimes d'imposition ainsi que les avantages sociaux offerts aux employés.

Permettez-moi de prendre quelques instants pour vous fournir quelques renseignements supplémentaires sur notre organisation de manière à ce que vous puissiez juger de notre situation par rapport au sujet qui nous occupe. Nous sommes une

Ottawa, Tuesday, March 27, 1990
[Text]
The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:00 p.m. to monitor the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments.

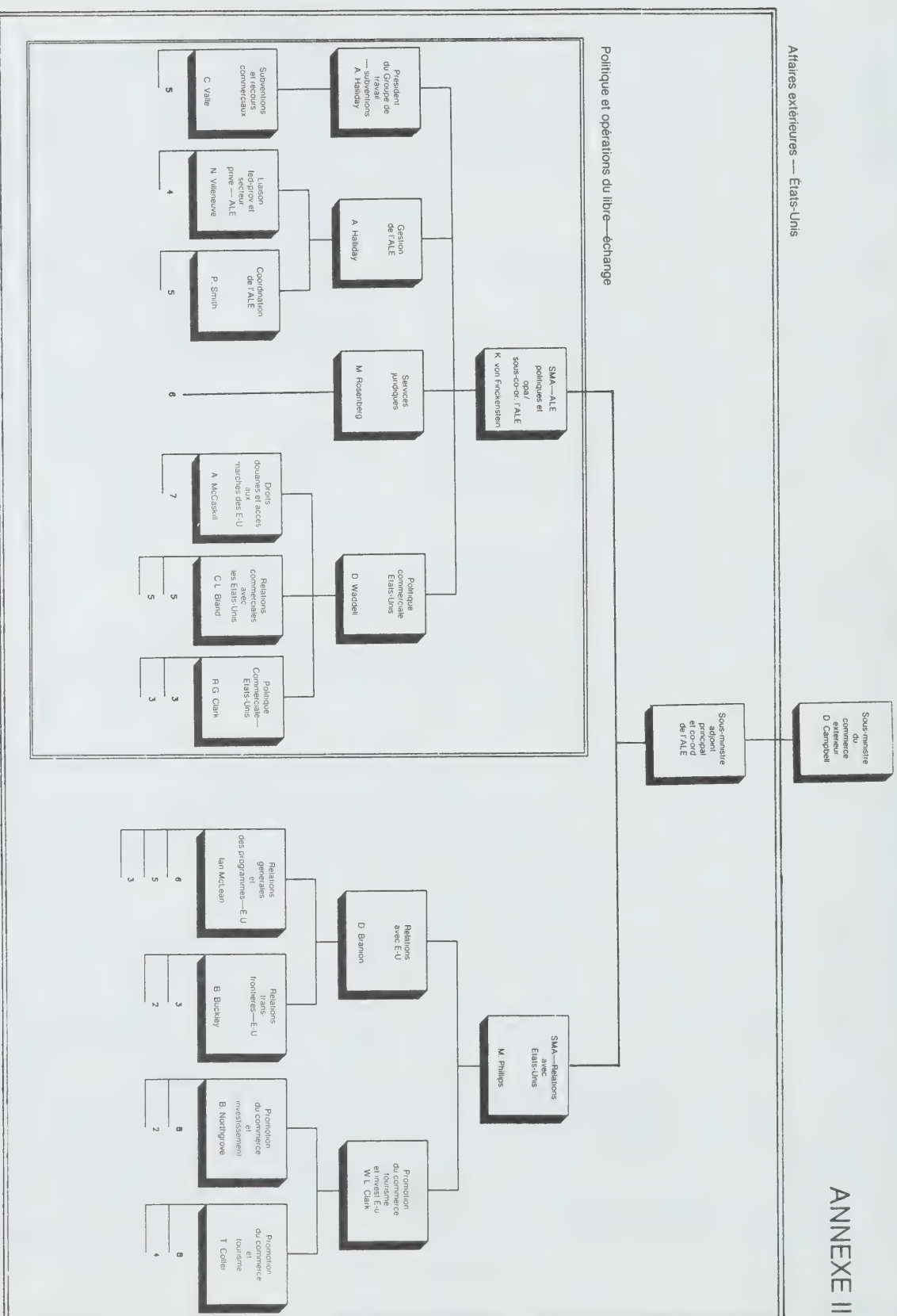
Senator John B. Stewart (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, one of the concerns that was discussed during the negotiations and up to the passage of the Free Trade Agreement in the Parliament of Canada was the question of pressures to harmonize taxation levels, wages and benefits between Canada and the United States. Our witness this afternoon is Mr. William Scott of Hewitt Associates in Toronto. Hewitt Associates is a consulting company which specializes in compensation and benefits analysis. The company has done recent work comparing what is happening in relation to these matters in Canada and the United States. We are most appreciative to Mr. Scott for appearing before the committee this afternoon to make a presentation and to deal with our questions. Mr. Scott.

Mr. William Scott, Hewitt Associates, Toronto, Ontario: Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the opportunity to speak to you this afternoon. Mr. Dobel phoned me and indicated there was some interest. Obviously we have a great deal of interest in the material that we are going to discuss. As I understand it, we have approximately one hour. I have a 15- to 20-minute address, and then I would be pleased to answer any questions you might have.

The initiative for this meeting, as I understand it, was a research paper that we produced called "Across the Border", which is a comparison of both the U.S. and Canadian compensation and benefit programs. There are copies at the back of the room for those who are interested. There is some hard copy of the material that was provided to you earlier, and the agenda, as I see it—and I am comfortable in discussing it in any way you feel comfortable—is to spend approximately 15 or 20 minutes to provide you with some background on our research paper which talks about the pay differences, compensation practices and some of the other issues such as social security systems, the taxation systems and employee benefits.

It might be instructive if I took a moment to provide you with more background on our organization so you will have a sense of where we are relative to the subject at hand. We are an international firm of consultants and actuaries. We have



7. USA-89-1904-06 (Porc frais, réfrigéré et congelé)
(Décision finale confirmant la légitimité du droit compensateur)
- Joel Davidow
Dennis James Jr
Mark Jeolson
- A. de Lotbinière-Panet
Margaret Prentis

POUR LES ÉTATS-UNIS

8. USA-89-1904-07 (Rails d'acier—Nouveau)
(Décision finale confirmant la légitimité du DC)

David Gantz
Michael Sandler

Gérald Lacoste
John D. Richard
Gilbert Winham

9. USA-89-1904-08 (Rails d'acier/Algoma) (Établissement d'un DA)
(Décision finale concernant les produits vendus en-deçà de leur juste valeur)

William P. Alford
Gail T. Cummins
Lawrence R. Walders

Albert L. Bissonnette
E. David D. Tavender

10. USA-89-1904-09 (Rails d'acier/Sysco) (Préjudice)
(Décision finale concernant le préjudice causé par le DC)

Morton Pomeranz
Italo H. Ablondi

Martin Freedman
Richard Gottlieb
Margaret Prentis

11. USA-89-1904-10 (Rails d'acier/Algoma) (Préjudice)
(Décision finale concernant le préjudice causé par le DA)

Morton Pomeranz
Italo H. Ablondi

Martin Freedman
M. Gottlieb
M. Prentis

12. USA-89-1904-11 (Porc) (Préjudice)
(Décision finale concernant le préjudice causé par le DC)

Thomas Schaumbert
Kathleen Patterson

Simon Potter
E. David Tavender
John Whalley

Liste modifiée le 3 janvier 1990

LISTE DES MEMBRES DES GROUPES SPECIAUX
CONSTITUES POUR TOUTES LES AFFAIRES

POUR LE CANADA

POUR LES ETATS-UNIS

1. USA-89-1904-01 (Framboises)
Robert Charles Cassidy Jr
Warren E. Connelly
Peter Clark
Glen A. Craner
Ivan Feltham
(président)
2. USA-89-1904-02 (Pièces de rechange n° 1)
William (Bill) Alberger (président)
Thomas Graham
Theodore W. Kassinger
Donald Brown
C.J. Michael Flavell
3. USA-1904-03 (Pièces de rechange n° 2)
William (Bill) Alberger
Thomas Graham
Theodore W. Kassinger
Donald Brown
C.J. Michael Flavell
4. USA-89-1904-04 (Morue)
John D. Greenwald (président)
Donald deKieffer
John M. Coyen
John Richard
Prof. Gilbert Winham
5. CDA-89-1904-01 (Moteurs polyphasés)
Prof. Diane P. Wood
Prof. William J. Davey
Joseph E. Pattison
Robert Pitt
Margaret Prentis
6. USA-89-1904-05 (Pièces de rechange n° 3)
William (Bill) Alberger
Theodore W. Kassinger (président)
Thomas R. Graham
Donald J.M. Brown
C.J. Michael Flavell
(Mod. examen adm.)

En général, les pays de la région Asie-Pacifique estiment que l'évolution de la situation en Europe et en Amérique du Nord aboutira à la création de «blocs» commerciaux.

Le premier ministre de l'Australie, M. Hawke, a invité les intéressés à participer à une discussion sur la création d'un regroupement commercial qui réunirait les pays riverains du Pacifique, afin de garantir aux pays asiatiques un accès à un marché suffisamment vaste pour permettre des économies d'échelle sur le plan de la production.

L'Australie a élargi son initiative de coopération économique régionale en juillet 1989, de façon à y inclure le Canada et les Etats-Unis. Le Canada a appuyé le projet.

Celui-ci a par ailleurs été discuté à l'occasion d'une rencontre ministérielle qui a eu lieu à Canberra, durant la première semaine de novembre 1989. Les ministres du Commerce de douze pays y ont participé. Les pays représentés étaient l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud, les Etats-Unis et les six pays membres de l'ANASE¹⁵⁴. Les participants ont reconnu l'importance de mener à bien les négociations de l'Uruguay Round. Ils ont établi que le groupe devrait être un complément de l'ANASE et que, pour le moment, il ne devrait pas essayer de devenir, dans le Pacifique, une organisation comme l'OCDE.

¹⁵⁴ L'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et Brunei.

Si l'on tient compte des taux de change actuels, le PNB par habitant au Japon dépasse déjà celui des États-Unis, et au moins quatre NPI (nouveaux pays industriels : Singapour, Hong Kong, Taïwan et la Corée) de la région Asie-Pacifique ont déjà un PNB par habitant équivalent ou supérieur à ceux du Portugal, de la Turquie, de l'Irlande, de la Grèce et de l'Espagne.

D'après certaines évaluations, d'ici la fin du siècle, la région connaîtra une telle croissance que son PNB représentera plus de 50 p. 100 du PNB mondial. Cette région sera aussi à l'origine de 40 p. 100 de la consommation mondiale et de 70 pour cent des échanges commerciaux de la planète et elle abritera 60 p. 100 de la population du globe.

Les échanges commerciaux avec les pays du Pacifique ont déjà augmenté de façon phénoménale. Les relations commerciales du Canada et des États-Unis avec les pays du Pacifique surpassent maintenant celles qu'ils entretenaient avec l'Europe. Par ailleurs, plusieurs pays en développement dans la région, notamment la Thaïlande, les Philippines, la Malaisie et le Mexique, commencent à s'ouvrir sur l'extérieur, grâce à leur production industrielle et à leurs échanges commerciaux, imitant en cela Taïwan et Hong Kong, qui ont privilégié le secteur de la fabrication légère et la production de biens de consommation nécessitant une forte intensité de main-d'œuvre; ils concurrenceront les manufacturiers canadiens, mais leur fourniront aussi des débouchés. Les entreprises canadiennes ont toutefois connu des hauts et des bas dans la région Asie-Pacifique. Certes, le Canada continue d'exporter avec succès des matières premières au Japon et il a réussi à obtenir certains investissements directs du Japon et de la Corée, notamment dans des usines de montage de biens manufacturés destinés au marché intérieur ou dans le secteur de l'extraction des ressources, mais il n'a pas réussi à vendre ses biens manufacturés ou ses services dans les pays de la région Asie-Pacifique.

Pour que les entreprises canadiennes puissent exporter des produits manufacturés à forte valeur ajoutée dans les pays du bassin du Pacifique, le gouvernement du Canada a annoncé que le commerce avec la région du Pacifique serait l'un des «trois piliers» de sa stratégie commerciale baptisée «Horizon le monde».

La stratégie commerciale «Pacifique 2000» est assortie des objectifs suivants:

- renforcer et améliorer la présence et la représentation commerciale du Canada sur les principaux marchés de la région Asie-Pacifique;
- organiser des foires commerciales à grand rayonnement dans des secteurs qui offrent beaucoup de potentiel pour l'expansion des exportations canadiennes, notamment celles des petites et moyennes entreprises;
- multiplier les liens qu'entretiennent le Canada et le Japon dans le domaine des sciences et de la technologie, de façon que, ensemble, ils puissent faire des découvertes technologiques et participer à des projets stratégiques dans des secteurs clés d'importance nationale;
- aider les chefs d'entreprises canadiens à améliorer leur connaissance des langues et de la culture asiatiques, pour les aider à mieux saisir les possibilités que leur offre la région.

- Le groupe des subventions étudie actuellement un document de travail qui a été soumis par le Canada et qui propose une méthodologie pour définir l'utilisation des subventions et son contrôle.
- Un projet d'accord sur les échanges de services, qui a été distribué à l'été de 1989, a maintenant été peaufiné et devrait être rendu public en mars, l'échéance pour les engagements initiaux ayant été fixée au mois de mai 1990.

7.2.2 Le Canada et les NCM

Les objectifs du Canada dans le cadre des NCM coïncident avec ceux de l'ALE ou les complètent. Ces objectifs comprennent :

- l'amélioration de l'accès des marchandises canadiennes aux marchés;
- la définition de règles claires et équitables à l'égard des produits agricoles;
- la réforme du système du GATT, grâce :

— à de meilleurs mécanismes de règlement des différends;

— au contrôle international des politiques commerciales nationales;

- l'élaboration de nouvelles règles régissant les échanges de services, les investissements et la propriété intellectuelle.

L'ALE a permis de régler bon nombre de ces questions dans un cadre bilatéral et il est la preuve qu'on peut s'entendre. Les autres questions qui font encore l'objet de négociations bilatérales pourraient être réglées plus rapidement grâce aux initiatives, aux propositions et aux ententes multilatérales dans les mêmes domaines.

Certains groupes consultatifs qui ont été établis durant les négociations de l'ALE, par exemple le CCFE et le GCSCF, n'ont pas été démantelés et ont maintenant pour tâche principale de conseiller le gouvernement fédéral au chapitre des NCM¹⁵³.

7.3 LA RÉGION ASIE-PACIFIQUE

Beaucoup de Canadiens commencent à se rendre compte que la région du Pacifique présente des perspectives commerciales importantes et de plus en plus nombreuses. Le produit intérieur brut des pays de la région Asie-Pacifique a plus que doublé entre 1960 et 1982. Les taux de croissance ont depuis été supérieurs à ceux des pays de l'OCDE et ne semblent montrer aucun signe d'affaiblissement.

¹⁵³ Voir ci-dessus la section 2.4.3.2 intitulée «CCCF et GCSCF».

7.2 LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES

7.2.1 Les progrès de l'Uruguay Round

L'Uruguay Round est la huitième et dernière série de négociations commerciales multilatérales (NCM) organisée sous les auspices du GATT, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. L'ordre du jour, établi à Punta del Este, en Uruguay, le 6 septembre 1986, comprend la négociation des problèmes les plus épineux auxquels se heurte le commerce mondial.

Alors que les négociations précédentes étaient essentiellement axées sur les concessions tarifaires, du fait de sa nature et de sa portée, l'Uruguay Round revêt un caractère exceptionnel puisque ceux qui y participent doivent y aborder les sujets suivants :

- l'agriculture;
- les garanties, les mesures qui se situent dans la «zone grise» et les subventions;
- l'élargissement des règles du GATT de manière qu'elles s'appliquent à l'échange de services;
- le renforcement des mécanismes administratifs, pour permettre au GATT de «contrôler et surveiller» les politiques commerciales nationales.

Si la rencontre ministérielle de Montréal qui a eu lieu à mi-parcours, en décembre 1988, n'a pas permis de régler les questions les plus litigieuses, onze des quinze groupes de travail sont toutefois parvenus à un accord, et les quatre autres ont pu s'entendre sur un compromis en avril 1989.

Même si la plupart de ces ententes ne font que préciser le cadre des nouvelles négociations sans établir de nouvelles règles, procédures ou définitions, les responsables du GATT sont convaincus que les NCM seront menées à bien avant l'échéance de décembre 1990.

Depuis la rencontre d'avril 1989, plusieurs groupes de travail ont beaucoup progressé.

- Le groupe de l'agriculture a réussi à faire avancer considérablement le dossier de la «tarification» des programmes de subventions existants qui est proposée par les Etats-Unis¹⁵², même si les divergences de vues qui subsistent entre la CE et les Etats-Unis sont énormes.

¹⁵² La suppression de tous les programmes de subventions était auparavant exigée, ce à quoi la CE s'opposait énergiquement. La tarification désigne le remplacement des programmes de subventions et des systèmes de contingents par des tarifs douaniers ayant un effet équivalent. En utilisant les méthodes actuelles du GATT, on pourra vraisemblablement réduire les tarifs, avec le temps.

- plus importants, tant pour profiter de l'expansion du marché européen que pour éviter d'éventuelles mesures protectionnistes contre les nouveaux venus ou les étrangers.
- Pour pouvoir tirer parti de l'Europe de 1992, le Canada devra renseigner davantage son secteur des affaires sur cette initiative. Le gouvernement a d'ailleurs pris des mesures en ce sens :
- en entreprenant une étude approfondie des effets de l'Europe de 1992 sur le Canada;
 - en organisant d'importants colloques pour faire connaître aux gens d'affaires les perspectives du marché européen et les obstacles à y surmonter.
- De nombreux analystes ont toutefois souligné la tendance des milieux d'affaires canadiens à rester dans l'expectative, attendant avant d'agir de découvrir la portée de l'Europe de 1992. Le Canada et ses entreprises doivent faire en sorte que, parallèlement à l'ALÉ et aux négociations commerciales multilatérales, l'Europe de 1992 serve à définir et à libéraliser les pratiques commerciales plutôt qu'à simplement encourager l'expansion des blocs continentaux.
- Les Affaires extérieures ont fait de la CE le deuxième pilier de leur stratégie globale pour l'an 2000. Le programme de la CE s'appuie sur trois principes :
- la place importante que l'on continuera de faire au GATT, pour structurer les relations commerciales Canada-CE;
 - le parrainage d'une analyse du projet «Europe 1992», pour renseigner les milieux d'affaires canadiens sur l'évolution de la mise en oeuvre de ce marché unique;
 - enfin, la multiplication des efforts pour encourager les alliances stratégiques entre entreprises ainsi que les apports bilatéraux de capitaux, notamment dans les secteurs de la haute technologie comme l'aérospatiale et les télécommunications.
- Plusieurs entreprises canadiennes très en vue ont pris d'importantes initiatives pour accéder au marché européen ou pour y consolider leur position :
- **Bombardier** a, par exemple, acheté plusieurs sociétés importantes dans le domaine des transports, dont BN, une entreprise qui fabrique des wagons TGV à partir de la Belgique, ainsi que Short Brothers, une entreprise aéronautique établie à Belfast. Ces acquisitions renforcent la présence de Bombardier en Europe ainsi que ses divisions ferroviaire et aéronautique au Canada et elles lui facilitent l'accès au marché européen.
 - **Moore Corp** de Toronto, premier fournisseur d'imprimés commerciaux du monde, a étendu ses activités en Europe en faisant l'acquisition de Lithorex SA. L'effectif de cette société torontoise en Europe est ainsi passé à plus de 4 500 personnes. Moore Corp a aussi réorganisé ses services sur le continent européen : ceux-ci, qui étaient tous indépendants et relevaient de Toronto anciennement, ont été réunis en un seul service dont le siège social se trouve à Lausanne, en Suisse.

Sur ces 285 mesures, un bon nombre sont déjà en application; elles entrent en vigueur seulement après l'adoption des lois nécessaires à leur mise en oeuvre dans tous les Etats membres.

Alors que la date cible de 1992 approche à grands pas, il est difficile de déterminer si les mesures les plus litigieuses trouveront un appui suffisant, c'est-à-dire si tous les espoirs et les prédictions exprimés quant aux niveaux d'intégration et de coopération vont se concrétiser. Ainsi, la Charte sociale, à laquelle la première ministre Margaret Thatcher s'est opposée avec véhémence, sera probablement présentée sous forme de «recommandations» et non de directives obligatoires, comme certains l'avaient espéré. De plus, la normalisation des niveaux d'imposition indirecte a suscité une opposition assez forte.

Quelle qu'en soit la forme définitive, la réalisation du marché intérieur nécessitera une adaptation et des investissements considérables des milieux d'affaires européens. Beaucoup de non-Européens s'inquiètent des pressions qui augmentent au sein de la CE pour empêcher les étrangers de tirer parti d'avantages qu'ils n'auraient rien fait pour gagner ou alors pour exiger d'eux des avantages réciproques. Cela risque de poser un problème de taille puisque la Commission a dit, à cet égard, qu'elle se réserverait le droit de ne faire profiter les entreprises extérieures à la CE des avantages de 1992 que si les Etats dont elles relèvent garantissent à la Communauté des possibilités semblables ou, à tout le moins, des possibilités non discriminatoires. Le commissaire au Commerce extérieur de la CE a fait la déclaration suivante : «Dans les domaines où nous n'avons pas d'obligations internationales, comme le secteur des services, nous ne voyons pas pourquoi nous ferions profiter des tiers pays des avantages de notre libéralisation intérieure».

Au-delà de 1992, la Commission recommande d'autres mesures visant l'intégration complète de l'Europe, notamment l'union économique et monétaire, une politique commerciale commune et des programmes de développement régional favorisant les régions moins développées et celles qui connaissent un ralentissement économique.¹⁵¹ On a aussi organisé des négociations avec l'AELE (Association européenne de libre échange) afin de discuter des futures relations entre les membres des deux organismes.

Même en l'absence d'un protectionnisme actif qui ferait de l'Europe une forteresse, le Canada et ses producteurs continueraient d'évoluer dans un environnement de plus en plus concurrentiel. Ils auront à soutenir la concurrence accrue d'entreprises européennes rationalisées et plus efficaces, tant sur le marché européen qu'au Canada même, car ces entreprises, de même que d'autres sociétés des Etats-Unis, du Japon, d'Etats membres de l'AELE et de pays en développement, cherchent toutes à obtenir une plus grande part du marché mondial.

Par ailleurs, les entreprises canadiennes se heurteront probablement à une concurrence beaucoup plus forte des sociétés non-européennes installées en Europe. De nombreuses entreprises des Etats-Unis, du Japon, de la Suède et d'autres Etats membres de l'AELE se sont en effet déjà bien établies au sein de la CE, grâce à des investissements directs nettement

Dans le présent rapport, nous rappelons souvent que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis n'est qu'une des réponses aux changements qui surviennent dans le contexte commercial mondial et que, pour bien comprendre ses effets et répercussions, ainsi que les motifs qui sous-tendent chaque mesure, il faut connaître certaines des autres forces en cause et quelques faits importants. Dans les pages qui suivent, il sera brièvement question de certaines des principales forces qui entrent actuellement en jeu dans le cadre du commerce mondial, ainsi que des facteurs qui joueront un rôle déterminant dans le succès ou l'échec de la politique commerciale internationale du Canada.

Au lieu d'essayer de présenter une multitude d'informations au sujet d'événements et de changements d'une très vaste portée, nous nous contenterons de présenter, dans leurs grandes lignes, les derniers développements et la façon dont le Canada y a réagi. Il sera notamment question de l'Europe de 1992, de l'Uruguay Round des négociations commerciales multilatérales et de l'essor dans la région Asie-Pacifique.

7.1 L'EUROPE DE 1992

Les Européens ont cherché à contre les effets du déséquilibre structurel mondial et tenté de s'y adapter en faisant une plus large place à la Communauté européenne et à ses diverses institutions. Pour les douze États membres de la CE, la réalisation du marché intérieur européen, connue sous le nom de «Projet 1992», représente le point culminant de ce processus. L'établissement d'un marché commun en Europe de l'Ouest a commencé en 1957, avec la signature du Traité de Rome par les six premiers membres de la Communauté européenne. Le Projet 1992 constitue la dernière réforme du traité initial et prévoit, en définitive, l'élimination de toutes les barrières commerciales qui subsistent entre les douze États. Le Projet 1992 comprend 285 mesures que la Commission européenne examine actuellement. Ces mesures qui découlent de la ratification de l'Acte unique européen (AUE), en 1987, doivent être négociées et adoptées avant la fin du mandat actuel de la Commission, lequel se termine le 31 décembre 1992. Elles se répartissent en quatre catégories, selon que leur objectif est :

- de supprimer toutes les barrières non tarifaires entre les États membres de la CE¹⁴⁹;
- de permettre aux ressortissants et aux sociétés des États membres d'offrir des services, y compris des services financiers, n'importe où au sein de la Communauté;
- d'harmoniser¹⁵⁰ les lois sur les sociétés à l'échelle de la CE;
- d'ouvrir les marchés publics des États membres à la libre concurrence des entreprises de la Communauté.

¹⁴⁹ Tous les droits de douane ont été abolis au début des années 1960.

¹⁵⁰ Dans son acception européenne, «harmoniser» veut dire «rendre identiques».

6.4 LE CARACTÈRE JUDICIAIRE DU PROCESSUS DE RÉGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Quelle que soient les décisions définitives qui seront rendues dans ces cas particuliers, il importe de ne pas perdre de vue les points suivants :

- une fois qu'un examen est amorcé et qu'une décision est rendue dans une affaire, cette dernière ne peut plus faire l'objet d'un autre recours, à moins que les mesures législatives en cause ne soient modifiées;

- toutes les modifications législatives peuvent elles-mêmes faire l'objet d'un examen en vertu de l'ALE.

Le revers de la médaille, en ce qui concerne le premier point, c'est que chaque affaire doit être bien menée dès la première fois. Il faut être vigilant et ne laisser passer aucune occasion de prendre des mesures visant les pratiques actuelles ou futures de l'autre partie.

Cela peut sembler contraire à l'esprit de collaboration souhaité, mais des facteurs extérieurs ont souvent influé d'avantage sur le dépôt et l'examen de certaines plaintes que les préoccupations fondamentales d'une industrie qui a des doléances particulières à formuler. Les nouvelles dispositions canadiennes qui autorisent les entreprises et les particuliers à saisir directement le TCCF de certaines affaires devraient freiner quelque peu cette tendance. Il convient toutefois de rappeler que seuls les gouvernements ont le droit d'interjeter appel des décisions finales.

Enfin, on avait espéré qu'en donnant un caractère judiciaire au processus de règlement des différends, en établissant des délais et des calendriers fermes et en plaçant ce processus dans un contexte international, on réduirait les interventions politiques. Cependant, comme nous l'avons noté à la section 2.2.3, intitulée «Le règlement des différends», la procédure établie laisse encore beaucoup de place à ces interventions. L'examen des différends actuels entre le Canada et les États-Unis montre que les vieux mécanismes de report, de consultations et de négociations demeureront des moyens de règlement des différends. Au lieu de se prévaloir des nouveaux mécanismes, les deux parties se livrent en effet à des marchandages et à des négociations qui retardent le règlement des différends, ou chacune a recours à des mesures unilatérales pour essayer d'arriver à leurs fins. À en juger par l'utilisation qu'on a faite des nouvelles dispositions, au début, on pourrait penser que ceux qui souhaitent bénéficier d'une protection ou qui s'emploient à retarder le processus contrecarrent peut-être l'intention des négociateurs de l'ALE. Une situation analogue existe dans le cas des dispositions visant la rétransmission des signaux de part et d'autre de la frontière¹⁴⁷, le système américain de classification des lainages et diverses pratiques canadiennes classées «prioritaires» dans les listes américaines établies en vertu des dispositions «Super 301»¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Les deux pays ont déposé des plaintes à ce sujet.

¹⁴⁸ Voir la section 2.5.2.3 intitulée «Le Canada et les dispositions Super "301"»

6.3.2 Décision du GATT au sujet de la crème glacée et du yaourt

À sa séance d'octobre 1989, le Conseil du GATT a rendu public le rapport d'un groupe spécial qui a conclu que les restrictions imposées par le Canada, au sujet des importations de produits du yaourt et de la crème glacée, étaient incompatibles avec les obligations contractées par le Canada, dans le cadre du GATT. Le groupe avait été constitué à la demande des États-Unis. Après examen, le Canada a accepté de se conformer aux conclusions du rapport, mais il a indiqué qu'il ne le ferait pas avant la fin de 1990, lorsque prendra fin l'Uruguay Round des négociations commerciales multilatérales (NCM).

Cette décision pourrait avoir une incidence sur les mécanismes de gestion des marchés du Canada, celui-ci ayant abondamment recours aux contingents pour réglementer sa production. Pour permettre à de nombreux secteurs de l'industrie agricole de se maintenir, il faut un marché défini pour les denrées, marché qui dépend souvent des restrictions à l'importation des produits d'aval fabriqués à partir des produits ainsi gérés. Si l'on ne règle pas le problème dans le cadre des négociations actuelles du GATT, le Canada pourrait être ramené devant cet organisme, et les États-Unis pourraient se prévaloir des mécanismes de l'ALE pour en faire appliquer les décisions.

Il convient de souligner que les États-Unis ne sont pas assujettis aux règles du GATT dans des cas analogues, puisqu'en 1955, ils ont réussi à faire soustraire leurs pratiques dans le domaine agricole à l'application des règles du GATT.

6.3.3 Réglementation provinciale du camionnage en Ontario

Le gouvernement ontarien a récemment décidé d'accroître les longueurs autorisées pour les semi-remorques. L'Assemblée législative ontarienne n'a pas encore approuvé la loi à ce sujet, mais un règlement provisoire permet l'utilisation de camions plus longs, à condition qu'ils soient fabriqués au Canada. Cette mesure provisoire a été adoptée pour permettre aux fabricants ontariens de maintenir leurs ventes. En attendant l'adoption de la nouvelle loi, l'industrie ontarienne voyait en effet ses ventes diminuer. Les camionneurs et les fabricants américains ont protesté : ils estiment que le règlement provisoire est une mesure qui fausse les échanges commerciaux.

Certains croient que les programmes canadiens conçus pour promouvoir le développement économique régional pourraient être menacés par les recours commerciaux des États-Unis et que l'examen prévu au chapitre 18 ne pourrait rien pour les soustraire à cette menace.

Le Canada et les États-Unis disposent chacun de nombreux programmes, dispositions et règlements¹⁴⁴ qui, tout en ayant un but officiel différent, ont aussi des répercussions économiques régionales¹⁴⁴. Pendant les négociations sur l'ALÉ, les deux pays ont reconnu la légitimité des programmes de développement économique régional, mais ils se sont réservés le droit d'imposer à l'égard des exportations des droits de douane ou d'autres mesures visant à compenser tout avantage que ces programmes viennent renforcer.

Avec le temps, les plaintes qui seront déposées et les recours qui seront exercés au sujet de ces pratiques devraient rendre plus transparentes les répercussions que ces dernières ont sur les exportations de l'autre pays. Cependant, si des programmes établis, qui ne sont pas considérés comme des subventions par leurs bénéficiaires et qui peuvent avoir été mis en place pour des raisons nationales importantes, sont frappés de droits compensateurs, il s'ensuivra du ressentiment et des tensions entre les groupes visés d'un côté de la frontière comme de l'autre.

À cet égard, il importe de rappeler que les mécanismes de règlement des différends (MRD) ne modifient pas les règles et usages existants ni la législation d'un pays en ce qui concerne les recours commerciaux, mais qu'ils en garantissent seulement l'application en bonne et due forme. Si les tribunaux américains estiment que les programmes de développement régional du Canada peuvent faire l'objet de droits compensatoires¹⁴⁵, des droits compensatoires seront alors imposés. Ces mécanismes (MRD) sont utiles non pas parce qu'ils assurent un accès au marché, mais parce qu'ils ralentissent la détérioration de cet accès, en permettant que les nouvelles lois et pratiques soient examinées en regard des dispositions du chapitre 18 et en garantissant que chaque mesure soit étudiée en profondeur, dans le cadre des examens prévus au chapitre 19¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Il est notamment question du Régime d'assurance-chômage du Canada, qui prévoit le versement de prestations plus élevées aux travailleurs saisonniers concentrés pour la plupart dans certaines régions du Canada, ainsi que des programmes à l'intention des minorités aux États-Unis et des méthodes d'attribution des contrats de la Défense.

¹⁴⁵ Voir ci-dessus la Section 2.5.4, intitulée Les dispositions «Super 301».

¹⁴⁶ Le Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux pourrait aussi faire avancer le dossier en vue de hausser le niveau minimal des subventions pouvant faire l'objet de droits compensatoires, et réduire de ce fait la menace qui pèse sur de nombreux programmes de cette nature, étant donné que le niveau absolu de l'aide qui est fournie est souvent considéré comme trop petit. Voir BENCE, J.-F., & SMITH, M., 1989, *Subsidies and the Trade Laws: The Canada-United States Dimension*, Ottawa, Institut de recherches politiques, mai.

Même si les éleveurs de porc canadien espèrent qu'en soumettant la question à un groupe spécial constitué en vertu de l'ALE ils pourront faire renverser les décisions du Département du commerce et de l'ITC, il convient de rappeler que le rôle de ces groupes consiste à déterminer si les lois nationales ont été correctement appliquées. Or, la plupart des observateurs estiment que l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* a été appliqué convenablement. En conséquence, la décision rendue dans cette affaire risque de confirmer les droits de douane dont ont été frappés le porc et les produits du porc du Canada.

Par ailleurs, même si les droits devaient être supprimés à la suite de cet appel, la procédure pourrait prendre jusqu'à un an. Ce délai serait certes moins long qu'auparavant, mais les droits continueraient d'être perçus entre temps et ils sont suffisamment élevés pour avoir considérablement nui aux exportations canadiennes de porc aux États-Unis.

Il est possible que, pour régler le différend du porc, un appel auprès du GATT ait de meilleures chances de succès, en raison d'une décision rendue antérieurement par le GATT, dans une affaire analogue. À la suite d'une plainte déposée par des éleveurs canadiens en 1986, le Tribunal canadien des importations (TCI) a institué des droits compensateurs sur les produits européens du bœuf, après avoir établi que les éleveurs et les producteurs de bœuf désosés d'Europe ne formaient qu'une seule industrie. La CE a pu déposer une plainte auprès du GATT en octobre 1986, mais le Canada a réussi à empêcher l'adoption des conclusions d'un groupe spécial qui avait établi qu'il s'agissait de deux industries distinctes.

Même si un appel au GATT semble aller à l'encontre de la position prise par le Canada dans le dossier de l'industrie du bœuf, le Canada a demandé qu'un groupe spécial étudie la question. Rien n'oblige les groupes spéciaux du GATT à se conformer aux décisions antérieures. Aussi, le groupe saisi de la question pourrait fort bien juger qu'une viande est le produit d'une seule industrie, mais qu'une autre ne l'est pas¹⁴³.

Le chapitre 18 prévoit que lorsqu'on a exercé un recours dans le cadre du GATT ou de l'ALE, on ne peut s'en remettre à l'autre organisme. Le chapitre 19 ne comporte toutefois aucune interdiction de ce genre, et certains aspects du différend concernant le porc ont été soumis à l'un ou l'autre groupe.

¹⁴³ Certains spécialistes de la politique et du droit commercial espèrent que les décisions rendues par les groupes spéciaux constitués en vertu de l'ALE feront un jour jurisprudence et que l'on pourra s'appuyer sur elles pour rendre des décisions cohérentes et davantage prévisibles.

fassé connaître ses conclusions définitives. Le processus aura en ce cas duré un total de 428 jours.

6.2.2 LES SUBVENTIONS VERSEES AUX ELEVEURS DE PORC

Au fil des ans, différents tribunaux commerciaux américains ont enquêté sur les subventions dont bénéficieraient, au dire de certains, les éleveurs de porc canadien. Dans certains cas, l'industrie américaine a soutenu que les subventions versées aux éleveurs devraient aussi être imputées aux produits conditionnés et que, de ce fait, elles devraient justifier l'imposition d'un droit compensateur (DC).

En 1985, un tribunal commercial américain a établi que le porc vivant était subventionné et qu'il s'ensuivait un préjudice. Il a donc imposé un droit compensateur. En 1987, les producteurs américains sont revenus à la charge et ont présenté une nouvelle requête, prétendant alors que le Canada contournerait les droits compensateurs en réduisant ses exportations de porc vivant et en augmentant ses envois de porc frais, réfrigéré et congelé. Il a été établi, en l'occurrence, que ceux qui transforment le porc ne recevaient aucune subvention directe, même si les éleveurs étaient subventionnés.

Les modifications apportées à la législation commerciale américaine dans l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 permettent maintenant d'établir ce genre de lien. L'article 1326 de cette loi permet en effet à la Commission américaine du commerce international (ITC) d'examiner et de mettre en relief les liens économiques qui existent entre les producteurs primaires et les entreprises de transformation et de déterminer si les deux forment une seule et même industrie.

Une plainte a été déposée en vertu des nouvelles règles et, après que le Département du commerce eut décidé, de façon provisoire, d'imposer un droit de 0,039 \$/kg du fait des subventions versées aux éleveurs de porc, l'ITC a haussé le droit compensateur à 0,079 \$/kg dans la décision finale qu'elle a rendue au sujet des préjudices causés par les exportations de porc canadien frais et réfrigéré.

Les exploitants de plusieurs abattoirs canadiens avaient déjà mis à pied des travailleurs à la suite de l'établissement du premier droit. Peu de temps après l'annonce de la dernière hausse, le propriétaire d'un abattoir relativement nouveau, à Springhill, au Manitoba, a indiqué qu'à cause du droit compensateur, les activités de son abattoir n'étaient plus rentables et que celui-ci fermerait ses portes avant la fin de 1989, entraînant le licenciement de ses 180 employés. De nombreux autres exploitants d'abattoirs et éleveurs de porc sont aussi en difficulté.

Au moins trois groupes ont été saisis de la question, c'est-à-dire deux qui ont été constitués en vertu du chapitre 19 pour examiner la question du droit compensateur et des préjudices causés et un qui relève du GATT et qui déterminera si la méthode utilisée par les Etats-Unis pour calculer le transfert de la subvention est conforme aux règles du GATT. Le Canada a demandé la constitution de groupes spéciaux dès que les décisions ont été rendues publiques.

6.2.1 LE CAS DES FRAMBOISES

Le premier groupe spécial constitué en vertu du chapitre 19 et chargé d'examiner une ordonnance de droits antidumping rendue par l'Administration du commerce international (ITA) des États-Unis à l'égard des framboises du Canada, a maintenant déposé son rapport¹⁴². Le groupe spécial a conclu que l'une des trois entreprises avait, à juste titre, été frappée de droits antidumping en vertu de la loi américaine. Dans les deux autres cas, le groupe spécial a renvoyé à l'ITA ses conclusions, à savoir que les ventes sur le marché intérieur ne permettaient pas de déterminer la juste valeur marchande. Le groupe spécial a en effet demandé à l'ITA de lui fournir d'autres explications dans les 30 jours, avant de déterminer si les preuves utilisées par l'ITA sont «concluantes», comme l'exigent les règles de l'ITA.

Ce groupe spécial a examiné un certain nombre de pratiques américaines. La définition de l'expression «such or similar merchandise» (de «ces marchandises ou de marchandises semblables») dans la législation antidumping a été examinée à la loupe, ainsi que les circonstances dans lesquelles l'ITA peut ne tenir aucun compte des ventes desdites marchandises sur le marché intérieur et utiliser la «valeur calculée» pour déterminer la valeur sur le marché extérieur. Le groupe de travail a conclu que l'ITA avait à juste titre écarté l'équation des produits différents (framboises fraîches et framboises emballées en vrac) et que l'on pouvait utiliser une valeur calculée pour déterminer le droit antidumping (DA). Le groupe spécial a conclu que, dans les deux autres cas, l'ITA semblait avoir décidé arbitrairement de l'inadéquation des ventes de produits semblables sur le marché intérieur.

Le fait de donner à l'ITA une deuxième chance d'établir son point de vue, au lieu d'établir immédiatement que les raisons invoquées ne justifiaient pas la décision prise par l'ITA, témoigne d'une approche axée sur le «bénéfice du doute» à l'égard des décisions rendues au sujet de pratiques antérieures, et il indique que la collecte de données et les arguments invoqués devront être conformes aux règles et être perçus comme y étant conformes au lieu d'être fondés sur des hypothèses arbitraires.

L'examen du groupe spécial a duré 283 jours, soit 32 de moins que la période maximale autorisée par l'ALE et environ la moitié du temps qui serait habituellement requis si les tribunaux américains étaient saisis de la question. L'ITA a toutefois demandé une prolongation de dix jours du délai de 30 jours qui lui avait été accordé quand on lui a renvoyé ses conclusions. Les parties en cause auront 15 jours pour prendre connaissance de l'information qui leur sera envoyée, à partir du moment où elles la recevront. On ne sait pas encore clairement ce que fera le groupe spécial une fois que les commentaires auront été formulés, mais certains prévoient qu'il faudra compter de 20 à 90 jours de plus avant qu'il

¹⁴² Article 1904 Binalateral Panel USA-89-1904-1 *In the matter of Red Raspberries from Canada: Clearbrook Packers, Inc., Marco Estates Ltd./Landgrow and Mukhtiar & Sons Packers, Ltd. v. United States Department of Commerce, International Trade Administration*, 15 décembre 1989.

toutefois été faite en vue d'instituer un examen bilatéral conforme aux procédures et aux délais prescrits dans l'ALE¹⁴¹.

¹⁴¹ Il semble que le groupe spécial ne pourra pas respecter cette échéance et que l'on aboutira probablement à une impasse ou au maintien des droits. Voir le rapport intitulé *Canada-U.S. Report on Free Trade* du 15 janvier 1990, p. 1. Si les États-Unis maintenaient leurs droits, le Canada pourrait demander officiellement qu'un groupe spécial se penche sur la question, conformément au chapitre 18.

Le Canada soutient que le report des concessions tarifaires est incompatible avec les obligations des États-Unis, puisque les Américains n'ont pas respecté les conditions de l'ALE qui auraient autorisé le report.¹³⁸ Les États-Unis affirment pour leur part que la SCHL n'a pas procédé à une évaluation complète du contreplaqué et que le Canada n'a donc pas honoré les engagements qu'il avait pris dans la correspondance échangée.¹³⁹

Avant l'entrée en vigueur de l'ALE, les deux gouvernements avaient convenu de définir et d'appliquer des normes de qualité communes. Ils ont donc formé un comité binationnel composé d'experts représentant les industries et les organismes de normalisation des deux pays, pour élaborer ces normes et mettre au point des méthodes d'essais acceptables. Le Comité n'a pas précisé combien de temps il lui faudrait pour y arriver. Il a commencé à établir son plan de travail, mais il n'a pas fait grand-chose d'autre jusqu'à maintenant. Bien sûr, la définition de normes communes par le Comité est la meilleure solution à long terme, mais dans l'immédiat, elle ne permet pas de régler le différend actuel à propos des droits prévus en application de l'ALE.

L'industrie américaine prétend que les normes canadiennes visent à empêcher la vente de son contreplaqué de qualité C-D sur le marché canadien. Les producteurs canadiens répliquent que l'industrie n'a pas intenté de poursuite en vertu du droit commercial international ni demandé officiellement la modification des normes canadiennes, celles-ci étant définies par des organismes de normalisation, des laboratoires d'essais et certaines entreprises concernées, dont des sociétés étrangères. Les producteurs canadiens croient également qu'en refusant de distinguer les normes C-D des normes C-C, l'industrie américaine cherche à limiter les exportations canadiennes, en assurant le maintien du droit de douane de 20 p. 100 imposé par les États-Unis sur les produits les plus souvent utilisés.¹⁴⁰

Les premières consultations officielles ont eu lieu le 31 janvier 1989. La Commission mixte du commerce canado-américain a par la suite abordé la question à sa réunion du 13 mars, puis à sa réunion du 30 novembre. Elle a, à cette occasion, écrit au groupe d'experts pour l'inviter à terminer rapidement son travail d'ici au 28 février 1990. Aucune démarche officielle n'a

¹³⁸ Il s'agit en l'occurrence de l'examen de la décision de la SCHL par un groupe d'experts.

¹³⁹ Les États-Unis disent, pour étayer leur point de vue, qu'ils s'attendaient à ce que la SCHL soumette les produits américains à des tests.

¹⁴⁰ Le bois de qualité C-C, qui représente 65 p. 100 du bois utilisé aux États-Unis, est conforme aux normes canadiennes. Si l'on établissait cette distinction, les producteurs de chaque pays pourraient avoir accès aux marchés actuellement protégés de l'autre. Le Canada impose quant à lui un droit de 15 p. 100 sur ces produits.

que la loi américaine vise non pas à protéger le homard du Canada ou du Maine contre une pêche abusive mais plutôt à protéger les pêcheurs du Maine contre la concurrence des pêcheurs canadiens qui jouissent d'un avantage comparatif naturel.

La Commission a accepté d'étudier la question promptement, comme elle l'a fait lorsqu'elle a été saisie des exigences concernant les débarquements de la côte ouest. Le groupe spécial devrait avoir terminé son rapport préliminaire en avril, et il devrait communiquer son rapport final aux deux gouvernements, en mai 1990.

6.1.3 NORMES CONCERNANT LES PANNEAUX DE CONTREPLAQUE

Les Etats-Unis ont retardé l'application des concessions tarifaires touchant les panneaux de contreplaqué et plusieurs autres catégories de panneaux, à cause d'un différend sur les normes de qualité.

En réponse à cette mesure unilatérale des Etats-Unis, le Canada a suspendu la mise en oeuvre de ses réductions tarifaires concernant les mêmes produits, et il a demandé la tenue de consultations, conformément au chapitre 18 de l'ALE. Ce différend figure, depuis un certain temps déjà, à l'ordre du jour des négociations commerciales bilatérales. En fait, un échange de correspondance dans le cadre de l'ALE rendait compte de l'évolution du différend et reconnaissait que les Etats-Unis pourraient demander l'examen d'une décision alors imminente de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), concernant l'approbation au Canada du contreplaqué américain de qualité C-D. L'article 2008 de l'ALE prévoit en effet le report des concessions tarifaires sur les panneaux de bois, au cas où le Groupe d'experts ne corroborerait pas les conclusions de la SCHL ou ne terminerait pas son examen avant l'entrée en vigueur de l'ALE.

Vers le milieu de 1989, la SCHL a annoncé qu'elle n'approuvait pas l'utilisation du contreplaqué américain de qualité C-D, parce que celui-ci n'était pas conforme aux normes canadiennes. Même s'ils se sont opposés à la décision de la SCHL, les Etats-Unis ont toutefois refusé de constituer un groupe d'experts comme le leur permettait l'ALE. Ils ont par ailleurs décidé de différer l'application des concessions tarifaires sur le contreplaqué et les autres produits. C'est grâce à leur loi de mise en oeuvre qu'ils ont pu agir ainsi, cette loi autorisant le Président à reporter les concessions jusqu'à ce que des normes de qualité communes aient été suffisamment intégrées» dans les codes du bâtiment des deux pays¹³⁷.

¹³⁷ À propos d'une affaire analogue, le 3 octobre 1989, les Etats-Unis ont annoncé dans le *Federal Register* leur intention de modifier unilatéralement le classement tarifaire du contreplaqué langueté, rainuré, bouveté ou autrement ouvert, en plaçant ces produits dans une catégorie distincte de panneaux de construction, catégorie qui sera visée par des droits de 8 p. 100 au lieu de 20 p. 100 à partir du 18 octobre 1989. Les Etats-Unis rétablissent ainsi les droits qui s'appliquaient à ce type de contreplaqué avant l'adoption de l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* en 1988. Si cette décision rend le classement tarifaire conforme aux dispositions de l'ALE, il n'en demeure pas moins que le différend concernant la suppression complète des droits n'est pas réglé. Voir le document intitulé *Inside U.S. Trade* du 13 octobre, p. 3, et du 20 octobre, p. 16.

Les autorités canadiennes ont immédiatement porté plainte auprès de la Commission du commerce et elles ont demandé la constitution d'un groupe spécial qui, aux termes du chapitre 18, devra déterminer si la nouvelle loi américaine est compatible avec les obligations qui incombent aux États-Unis en vertu de l'ALE. La plainte canadienne est fondée sur l'argument de nombreux pêcheurs canadiens selon lequel une loi de conservation comme celle qu'ont adoptée les Américains n'est pas nécessaire étant donné que certaines zones canadiennes offrent des conditions idéales pour la reproduction et la croissance rapide du homard. Ils croient donc

Le gouvernement canadien a demandé au Président d'opposer son veto au projet de loi ou de faire en sorte que les dispositions concernant la taille du homard soient exclues. Le président Bush a toutefois ratifié le projet de loi le 12 décembre 1989. Or, d'après les évaluations, la valeur des exportations de homard canadien représenterait entre 30 millions et 100 millions de dollars.

Lors de l'adoption de la loi américaine de mise en oeuvre, le Congrès des États-Unis avait échoué dans sa tentative d'assujettir le homard capturé au Canada aux mesures de conservation américaines visant à restreindre le débarquement et la vente de homards de petite taille. Cependant, à la fin de 1989, un projet de loi contenant des dispositions analogues¹³⁶ a été adopté par le Congrès.

6.1.2 EXIGENCES DES ÉTATS-UNIS RELATIVEMENT À LA TAILLE DU HOMARD

Il semble que l'ALE soit plus restrictif que le GATT en ce qui concerne les pratiques tolérées pour la gestion des ressources naturelles. Ainsi, le Canada se sert beaucoup de permis, de droits et de contingents pour gérer et mettre en marché certains de ses produits agricoles et ressources naturelles. Or, tous les nouveaux programmes et exigences doivent être compatibles avec les dispositions actuelles du GATT et, en même temps, ils ne doivent pas annuler, entraver ni modifier aucun droit ou obligation établi en vertu de l'ALE.

Le différend sur le poisson donnera non seulement une idée de la rapidité et de l'équité des nouveaux mécanismes de règlement des différends ainsi que de l'empressement des gouvernements à mettre en oeuvre ou à accepter une décision qui ne leur est pas favorable, mais il soulève également plusieurs autres questions importantes.

Le différend sur le poisson donnera non seulement une idée de la rapidité et de l'équité des nouveaux mécanismes de règlement des différends ainsi que de l'empressement des gouvernements à mettre en oeuvre ou à accepter une décision qui ne leur est pas favorable, mais il soulève également plusieurs autres questions importantes.

Cependant, au lieu de s'en tenir à ces conclusions, comme l'auraient fait généralement les groupes spéciaux du GATT, le Groupe spécial binationnel a également recommandé au Canada de faire en sorte que son exigence de débarquement soit conforme à l'article XX(g), en la structurant de la façon décrite au paragraphe 7.40. Selon ce paragraphe, l'obligation de débarquement pourrait s'entendre au sens de «viser principalement à» la conservation si des dispositions étaient prises pour exempter de l'obligation le pourcentage des prises qui, même si elles étaient exportées sans être débarquées, ne nuiraient pas au processus de collecte de données¹³⁵. Le groupe spécial a indiqué que l'obligation de débarquer 80 à 90 p. 100 des prises dans le cadre de chaque pêche ou de chaque activité de pêche connexe pourrait être considérée comme une mesure de conservation acceptable.

Si les deux pays ont crié victoire, certains secteurs de l'industrie de la pêche, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, s'estiment perdants : si l'on modifie les exigences concernant les débarquements de manière à respecter à la lettre les conclusions du groupe spécial, le poisson capturé au Canada ne sera pas l'apanage des travailleurs des usines canadiennes, et les conditionneurs américains n'auront pas un accès illimité aux prises canadiennes.

Cependant, alors que les autorités canadiennes se sont montrées disposées à ramener leurs exigences à 90 p. 100 des débarquements, la Représentante au commerce des États-Unis a indiqué que les Américains réclamaient la suppression pure et simple de cette exigence, dans la mesure où le groupe spécial avait jugé que les exigences en matière de débarquement étaient incompatibles avec les obligations contractées aux termes du GATT et de l'ALE.

À la réunion de novembre de la Commission, les ministres Hills et Crosbie ont, tous les deux, assoupli leur position quelque peu : Mme Hills n'exigeait plus le retrait intégral des exigences, et M. Crosbie a dit qu'il étudierait la possibilité d'exiger un pourcentage de débarquements un peu moins élevé.

Les parties se sont pas encore arrivées à un accord final quant à l'adoption soit du rapport du groupe spécial, soit d'une solution de rechange. Les décisions des groupes spéciaux constitués conformément au chapitre 18 ne sont exécutoires que si les deux parties en conviennent préalablement. Dans le cas présent, comme ni l'une ni l'autre des parties n'avait demandé que la décision du groupe spécial soit exécutoire, elles ne sont pas tenues d'adopter son rapport ou de donner suite à ses recommandations. Cependant, comme les deux parties ont pris l'engagement général de se conformer aux nouvelles dispositions de l'ALE et que c'est là le premier examen fait par un groupe spécial en vertu des nouvelles règles, certains espéraient que la décision du groupe spécial serait mise en oeuvre.

Si le Canada s'abstient d'apporter des modifications à la satisfaction des États-Unis, la Représentante au commerce des États-Unis pourra réactiver le recours des États-Unis contre le Canada, aux termes de l'article 301 du *Trade Act*, et prendre les mesures de représailles jugées nécessaires. Dans la mesure où le groupe spécial a établi qu'en exigeant le débarquement de 100 p. 100 du poisson, le Canada contrevient à ses obligations, Ottawa devra, pour éviter des représailles des États-Unis, faire en sorte qu'une partie du poisson de la Colombie-Britannique soit mise en vente libre directement sur le marché mondial. Les titulaires de

6.1.1 RÉGLEMENT SUR LE DÉBARQUEMENT DU POISSON DE LA CÔTE OUEST
 C'est en mai 1989 qu'a débuté le premier examen entrepris par un groupe spécial constitué en vertu du chapitre 18, lorsque les États-Unis ont demandé un examen du nouveau règlement canadien sur le débarquement du poisson. Ce différend bilatéral remontait à avril 1986; le Représentant au commerce des États-Unis avait alors institué une enquête, aux termes de l'article 301, sur l'interdiction par le Canada des exportations de saumon et de hareng non conditionnées. Washington a, par la même occasion, déposé une plainte auprès du GATT, et celui-ci a décidé, en mars 1988, que la réglementation canadienne était contraire à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Le Canada a alors entrepris de modifier son règlement pour le rendre compatible avec les dispositions du GATT.

Le Canada n'ayant pas réussi à mettre ces modifications en oeuvre au cours de 1989, le Représentant au commerce a terminé son enquête aux termes de l'article 301, confirmant la décision du GATT selon laquelle le règlement canadien portait atteinte aux droits des États-Unis et recommandant la prise de mesures de représailles à l'égard de certains produits canadiens. Peu après, soit le 26 avril 1989, le Canada a annoncé ses nouvelles exigences au sujet du débarquement du poisson, exigences qui, à son avis, étaient compatibles avec les dispositions du GATT. Le Canada a déclaré qu'il continuerait d'exiger que le poisson non conditionné soit débarqué au Canada, mais ce, uniquement pour des raisons de gestion et de conservation.

Les États-Unis se sont toutefois inscrits en faux, déclarant que le règlement sur les débarquements masquait en fait une interdiction d'exportation destinée à protéger les emplois au Canada.

Washington a alors demandé la tenue de consultations, en vertu des nouvelles dispositions de règlement des différends de l'ALE. Les deux pays ont donc constitué un groupe spécial qui devait déposer son rapport au plus tard le 1^{er} septembre 1989, mais qui a par la suite demandé un report jusqu'au 30 septembre 1989. Les États-Unis ont accepté de suspendre toute mesure en vertu de l'article 301 tant que le groupe spécial n'aurait pas terminé son examen.

Le groupe spécial a communiqué ses conclusions aux gouvernements des deux pays à la fin de septembre. Ils n'en ont pas encore fini l'étude.

Le groupe spécial a conclu que le Canada ne pouvait, en toute légitimité, exiger que 100 p. 100 du poisson non conditionné soit débarqué à l'intérieur de ses frontières. Le groupe spécial s'est exprimé en ces termes : « Dans sa forme actuelle, l'obligation de débarquement du Canada est une restriction à la vente pour l'exportation des espèces de hareng et de saumon non transformées auxquelles elle s'applique au sens de l'Article XI:1 du GATT et c'est pourquoi elle contrevient à première vue aux obligations du Canada en vertu de l'article 407 de l'Accord de libre-échange »¹³⁴.

¹³⁴ Dans l'affaire de l'obligation du Canada en matière de débarquement du saumon et du hareng de la côte du Pacifique, *Rapport final du Groupe spécial*, 16 octobre 1989, photocopie, p. 70-71.

6.0 LE RÉGLEMENT DES DIFFÉRENDS : DE NOUVEAUX MÉCANISMES POUR RÉSOUDRE DE VIEUX PROBLÈMES

Les partisans de l'ALE soutiennent que le nouveau mécanisme de règlement des différends constitue l'une des plus grandes réalisations de l'Accord. De fait, les mesures obligatoires, les décisions qui peuvent s'avérer exécutives et les échéanciers stricts prévus à cet égard sont une réponse directe aux principaux reproches formulés quant à l'efficacité des mécanismes de règlement des différends qui sont en place dans le cadre du GATT.

Cependant, le simple fait d'établir une procédure ne garantit ni qu'elle sera appliquée, ni qu'elle le sera d'une certaine façon. Les deux pays conservent assez de latitude pour poursuivre leurs manœuvres dilatoires, pour négocier en faisant fi des règles prescrites et pour se livrer à du harcèlement en intentant des poursuites fondées sur les lois en vigueur. Il est donc essentiel de suivre l'évolution des différends actuels et la réaction des deux gouvernements à l'application des nouvelles règles pour évaluer l'utilité de ces dernières.

Le Canada a dit qu'il entendait honorer ses engagements et c'est justement pour avoir l'assurance que l'autre partie en ferait autant qu'il a insisté, durant les négociations, pour conférer un caractère exécutoire aux décisions rendues au sujet de différends. Les chapitres 18 et 19 ne vont toutefois pas aussi loin que le Canada l'aurait espéré, et les limites imposées par l'arbitrage, les ententes ou les règlements bilatéraux pourraient être plus ténues que ne le prévoyaient de nombreux groupes ou industries.

Il sera question ci-après des deux premiers groupes spéciaux institués en vertu du chapitre 18 et du premier différend dont a été saisi un groupe de travail spécial, conformément au chapitre 18. La section 2.2.3 fait par ailleurs état d'autres différends qui peuvent être visés par les dispositions du chapitre 18. Il est aussi question du règlement de certains différends visés par les dispositions du chapitre 19. L'annexe I ci-jointe présente une liste de tous les différends dont ont été saisis des groupes spéciaux, conformément au chapitre 19.

Le chapitre de l'ALE sur l'énergie et les modifications qui ont été apportées à la Loi sur l'Office national de l'énergie pour la rendre conforme à l'Accord ont pour objectif de restreindre la capacité des autorités, tant canadiennes qu'américaines, d'intervenir sur les marchés de l'énergie. Ces limites reposent sur trois principes essentiels :

- on ne peut restreindre les exportations sauf en période de limitation de la demande et les restrictions sont alors soumises à la règle de la proportionnalité;

- les taxes à l'importation sont interdites;

- les prix doivent être déterminés par les forces du marché. Il est interdit d'imposer des prix minimaux.

Une autre modification à la Loi sur l'ONE précise que l'ALE l'emporte si l'ONE dans l'exercice de ses attributions, juge que celles-ci pourraient aller à l'encontre des dispositions de l'ALE.

Néanmoins, en appliquant les nouvelles procédures axées sur le marché à l'égard des demandes de licences d'exportation de gaz naturel, l'ONE a jugé, en novembre 1989, que quatre demandes visant l'exportation de gaz au marché du nord-est des États-Unis en passant par l'est du Canada ne comportaient pas suffisamment d'avantages pour le Canada et a refusé les licences. Étant donné les coûts du transport vers l'est du Canada et la concurrence acharnée sur le marché du nord-est américain, l'ONE a jugé que le prix net demandé aux entrepreneurs américains était trop faible pour procurer un bénéfice net au Canada. Les demandeurs n'ont pas perdu de temps pour dire que l'ONE violait la disposition de l'ALE interdisant l'établissement de prix minimaux.

En réaction à la vague de contestations qu'ont suscitée ses décisions, l'ONE a demandé la tenue d'audiences publiques au printemps afin d'entendre des témoignages sur son application de l'analyse coûts-avantages dans l'évaluation des demandes de licences d'exportation. Peu importe que l'on puisse démontrer ou non les avantages nets que ces exportations procureraient au Canada, l'une des questions essentielles est de savoir si l'ONE a encore le droit de se fonder sur les prix pour refuser d'accorder une licence d'exportation.

Certains opposants à l'ALE disent également que la réforme de l'impôt canadien sur les revenus est une forme d'harmonisation des politiques qui peut être attribuée à l'ALE. En fait, déjà avant les négociations sur l'ALE, le gouvernement avait bien l'intention de rapprocher davantage les niveaux d'imposition canadiens de ceux des Etats-Unis, lorsque cela est possible, afin de préserver la position concurrentielle du Canada et d'établir des règles de jeu équitables en vue de nouvelles perspectives d'investissement¹³³. L'harmonisation fiscale n'est peut-être pas une conséquence de l'ALE, mais il n'en reste pas moins que l'intégration accrue des marchés canadiens et américains suite à l'ALE intensifiera les pressions exercées en vue d'harmoniser les pratiques et les politiques fiscales ou de faire en sorte que leurs effets soient comparables.

¹³³ Voir section 4.1 et 4.2.5 (Réactions).

5.6 LES NÉGOCIATIONS SUR LES SUBVENTIONS

Le gouvernement et ses négociateurs commerciaux espéraient que l'ALÉ comprendrait une définition des subventions montrant clairement quelles pratiques gouvernementales sont acceptables et lesquelles ne le sont pas. L'objectif consistait à déterminer quelles subventions ont des effets de distorsion sur le commerce, à établir un calendrier pour leur élimination et à mettre ainsi fin à l'imposition de droits compensateurs par chacune des deux parties contre l'autre.

Cette question s'est révélée tellement difficile à régler au cours des négociations sur l'ALÉ en 1987 qu'elle a été mise de côté. L'ALÉ prévoit un délai de cinq à sept ans pour l'achèvement des négociations sur la question des subventions. Le chapitre 19 prévoit la mise en place de mécanismes binationaux, mais temporaires, de règlement des différends qui pourraient surgir d'ici la fin de ces négociations¹³².

Le ministre du Commerce extérieur, M. Crosbie et son sous-ministre ont maintes fois dit que seules les subventions pouvant faire l'objet de droits compensateurs seront examinées à la table des négociations, ce qui, à leur avis, exclurait l'assurance-maladie, les programmes sociaux, les encouragements au développement régional et d'autres formes de subventions universellement offertes. Cependant, la collectivité internationale ne s'est pas encore entendue sur une définition permettant de déterminer quelles subventions peuvent donner lieu à des droits compensateurs, et les Canadiens et les Américains ne partagent pas nécessairement le même point de vue.

La législation américaine ne contient pas de définition explicite de ce qui constitue une subvention et les dispositions de la nouvelle U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act multiplient les motifs, déjà nombreux, d'imposer des droits compensateurs. Soit dit en passant, la Loi canadienne sur les mesures spéciales d'importation comprend une définition des subventions tout aussi large que celle contenue dans la loi américaine.

Comme l'effet de la réduction des droits de douane suite à l'ALÉ sera d'accroître certaines exportations canadiennes aux États-Unis au détriment des producteurs américains, les exportateurs canadiens seront probablement encore plus souvent victimes de harcèlement que dans le passé. C'est pourquoi le Canada devrait s'efforcer de faire aboutir les négociations sur les subventions le plus rapidement possible.

¹³² Ces mécanismes de règlement des différends n'auront pas pour objet de définir ce qui constitue une subvention, mais plutôt de déterminer l'opportunité d'appliquer les lois nationales existantes en matière de recours commerciaux.

On peut donc dire que tous les pays ont des « politiques industrielles » revêtant des formes différentes. Une étude de la question a permis de définir plusieurs approches nationales différentes adoptées au cours des dernières années : orientation administrative officielle et subventions au crédit (Japon), importations subventions directes (CE), protection du commerce (Australie) ou participation directe du gouvernement au processus de production (France)¹³¹. D'autres pays jugent que de nombreux programmes américains comme le financement de la R-D dans le secteur de la défense, les bureaux de planification industrielle qui existent dans au moins quarante États et les politiques de restriction des importations comme les contingents de sucre ou l'Accord multilatéraux, sont des éléments d'une politique industrielle.

De nombreux opposants à l'ALÉ croient qu'en raison de l'Accord le Canada sera moins libre d'adopter une politique industrielle contraire à celle des États-Unis ou même légèrement différente. Certains craignent que l'orientation future du Canada sera soumise aux caprices du marché, sans que le gouvernement puisse intervenir.

Par exemple, en vertu de l'ALÉ, les gouvernements du Canada ne peuvent plus établir des systèmes de double tarification du pétrole en vue d'inciter les industries énergivores à s'installer ici ou de les encourager à transformer davantage leurs produits au Canada, mais doivent s'assurer que les acheteurs canadiens et américains auront accès aux ressources canadiennes au même prix. Pour certains, cela était l'intention même de l'ALÉ et ils préféreraient croire que le libre jeu du marché est le meilleur moyen d'établir les prix énergétiques et d'orienter la croissance future.

Les gouvernements se sont servis de subventions comme l'un des principaux moyens d'encourager le développement industriel et économique. Dans un monde de plus en plus interdépendant et surtout dans le nouveau marché intégré Canada-États-Unis, nombre de ces pratiques et de ces programmes ont des répercussions sur le commerce extérieur, même si ce n'était pas au départ la raison d'être de ces mesures. Le Canada et les États-Unis espèrent que les négociations en cours leur permettront d'élaborer un ensemble de règles relatives aux subventions. Dans la mesure où ces négociations réussiront, les différences entre les politiques industrielles seront définies plutôt que limitées — les gouvernements pourront choisir d'ignorer les règles convenues s'ils le souhaitent, en sachant d'avance les coûts qui leur seront imposés en réaction par l'autre partie.

Dans l'élaboration de politiques visant à promouvoir la croissance économique, le Canada et les États-Unis ne s'entendent pas sur ce qui est une intervention gouvernementale légitime sur les marchés et ce qui ne l'est pas. La mise en oeuvre de l'ALE, loin de résoudre ces différends, risque plutôt de les exacerber en y ajoutant des pressions pour l'harmonisation des politiques. Ces pressions auront des retombées importantes dans le domaine délicat de la politique industrielle.

Dans son sens le plus large, la politique industrielle peut être définie comme l'orientation et la nature de la somme des efforts publics *et* privés d'un pays tendant à modeler l'activité économique et à influencer la croissance. Bien que tous chantent les vertus des marchés, bien peu de pays, ou d'administrations à l'intérieur des pays, et surtout les pays dont la croissance est la plus rapide, sont prêts à renoncer à la possibilité de déterminer, du moins d'un point de vue stratégique, la nature et l'orientation de leur croissance. La politique industrielle porte aujourd'hui non seulement sur le secteur traditionnel — le secteur manufacturier — mais aussi sur le secteur des services, sur les finances, sur la recherche et le développement et sur l'éducation.

De nombreux spécialistes du commerce international croient aujourd'hui que la politique industrielle d'un pays doit être fondée sur le concept d'un avantage comparatif dynamique¹³⁰ — la gestion de la concurrence — soit parce qu'ils croient que c'est la meilleure stratégie, ou parce que cela est nécessaire, étant donné que très peu de gouvernements adhèrent totalement à la théorie des échanges totalement libres et ils sont encore moins nombreux à l'appliquer.

Il existe diverses formes de politique industrielle allant du dirigisme d'État, qui suppose une intervention directe du gouvernement dans la totalité ou une partie de l'économie, à la politique de libre entreprise totale où une «main invisible» guide la prise de décisions avec le marché en faveur des intérêts particuliers et collectifs et où l'intervention du gouvernement est limitée, quand elle existe, à la protection des droits de propriété. Toutefois, entre ces deux extrêmes, il y a toute une gamme de politiques cadres et de politiques d'encouragement qui reflètent les diverses conceptions de la politique industrielle.

À part le fait que la politique industrielle peut prendre une multitude de formes et comprendre diverses mesures politiques, elle peut être modelée par une foule d'intervenants institutionnels comprenant des entreprises privées ainsi que les gouvernements et les sociétés d'État.

¹³⁰ Les économistes néo-classiques définissent l'avantage comparatif comme une force plus ou moins statique découlant de la richesse d'un pays en ressources, en main-d'oeuvre et en capital et des efforts qu'il déploie pour trouver le moyen le plus efficace d'exploiter ces richesses en tenant compte de leur composition particulière. On dit qu'il y a «avantage comparatif dynamique» lorsqu'un pays peut choisir les industries ou les secteurs qu'il souhaite rendre compétitifs en modifiant la situation concurrentielle à l'intérieur de ses propres frontières pour favoriser un facteur par rapport à un autre et promouvoir ainsi une activité économique, une industrie ou une entreprise particulière.

L'application au Canada des lois américaines sur le dépistage des drogues témoigne des pressions en faveur de l'harmonisation des politiques. Les États-Unis ont imposé des tests de dépistage obligatoires, effectués au hasard, aux employés de l'industrie des transports qui occupent des postes délicats du point de vue de la sécurité. Ces employés comprennent les chauffeurs de trains, de camions et d'autobus, les pilotes et les préposés à l'entretien des aéroports et des compagnies aériennes, ainsi que certains travailleurs des transports maritimes et des pipelines.

Pour beaucoup de Canadiens, de tels tests menacent les droits fondamentaux de la personne, ce qui explique que le Canada n'ait pas adopté de programme du même genre. Cependant, étant donné l'ouverture des frontières aux travailleurs des transports et au personnel d'entretien, les entreprises canadiennes qui veulent travailler soit aux États-Unis, soit pour des sociétés de transport américaines ayant des activités au Canada, devront soumettre leur personnel canadien aux programmes de dépistage.

Ainsi en mai 1989, la compagnie aérienne Northwest Airlines a averti Air Canada, qui fait de l'entretien pour elle à Winnipeg, qu'«à moins que vous ne vous conformiez à la réglementation, Northwest Airlines ne sera plus en mesure de recourir à vos services pour du travail d'entretien après le 29 juin 1989¹²⁹». Cette affaire a été renvoyée à la Commission mixte, mais la réglementation devait avoir force exécutoire dès le 1^{er} janvier 1990.

Même si certains Américains résistent encore à l'application de cette réglementation, les entreprises canadiennes qui ne s'y soumettront pas perdront certainement des possibilités d'affaires. Bien sûr, les Canadiens auront toujours le droit de refuser de se soumettre aux lois américaines sur le dépistage des drogues, mais il leur sera peut-être alors interdit de conduire des véhicules de transport commerciaux et de faire fonctionner des pipelines aux États-Unis et d'entretenir des véhicules et des avions américains au Canada.

Les sociétés qui souhaitent travailler hors de leur propre pays ont toujours été poussées par leurs clients à adopter les pratiques et les procédures locales. Toutefois, à mesure que l'économie canadienne deviendra de plus en plus intégrée à celle des États-Unis, les pressions en faveur de l'harmonisation des politiques et des pratiques ne pourront que s'accroître. Si les entreprises, les pays ou les gens veulent continuer à faire des affaires dans cet univers hautement intégré — où les règles du jeu sont uniformes —, la question n'est pas de savoir si l'on doit ou non harmoniser les politiques, mais comment le faire.

¹²⁹ Texte cité dans *Tradewatch*, CTC, 1(2), mai 1989.

changements proposés seraient souhaitables même en l'absence de l'ALE. De façon plus générale, il défend ce projet de loi ainsi que l'ALE comme étant des outils qui serviront à renforcer l'économie canadienne. Le gouvernement nie que le projet de loi a été introduit parce que les Américains l'auraient exigé au cours des négociations, mais il demeure que si les changements proposés étaient adoptés, le régime canadien s'apparenterait davantage aux programmes en vigueur dans de nombreux Etats américains.

minimums menacent leur compétitivité parce qu'ils sont plus élevés au Canada que dans certains États américains, ont demandé qu'ils soient baissés. Bien qu'il semble improbable qu'on fasse droit à leur demande, les pressions pour que les normes soient maintenues aux plus bas niveaux possibles ne pourront que s'accroître du fait que les entreprises de nombreux secteurs industriels sont maintenant plus libères de se réinstaller dans les régions des nouveaux marchés élargis créés par l'ALÉ où la main-d'œuvre est meilleur marché. Il en va de même pour toute société dont les travailleurs canadiens réclament des augmentations de salaire. De plus, beaucoup d'États américains ont des lois sur «le droit de travailler», des normes moins strictes de santé et de sécurité et des impôts beaucoup moins élevés. Au moins un État, la Georgie, fait de la publicité sur ses «avantages» pour attirer de nouveaux investissements canadiens.

5.3.2.1 Assurance-maladie

Les craintes que le régime d'assurance-maladie du Canada ne soit menacé se sont atténuées, surtout parce qu'il est offert à tous et que beaucoup d'Américains — tant au gouvernement que dans le monde des affaires — le jugent plus universel et plus économique que leur propre système fondé sur le marché¹²⁸.

5.3.2.2 Réforme de l'assurance-chômage

Pour des raisons souvent diamétralement opposées, la plupart des groupes qui ont participé au débat sur l'ALÉ comme partisans ou comme opposants de l'Accord, ont demandé que le régime d'assurance-chômage et les programmes d'aide à l'emploi soient modifiés ou améliorés. Certains demandent ces changements parce qu'ils trouvent les programmes actuels trop chers, pour eux ou pour le pays en général, et qu'ils font augmenter les taxes, d'autres parce qu'ils considèrent que le système actuel décourage les gens de travailler. D'autres encore estiment que le programme ne répond pas au besoin de recyclage des travailleurs déplacés ou qu'il est peu judicieux en ce qu'il mêle des aspects d'assurance à des objectifs sociaux qui en modifient la nature et créent de la confusion quand il s'agit de déterminer qui doit en financer les différents éléments.

Ces dernières années, un certain nombre de commissions et de groupes d'études tant fédéraux que provinciaux ont examiné les insuffisances des programmes canadiens d'aide aux chômeurs. Le projet de loi C-21 présenté au Parlement en juin 1989, est une réponse législative à certaines de ces critiques. S'il est adopté, il modifiera la structure de financement du régime d'assurance-chômage, transférant tout le fardeau aux employeurs et aux employés. Il modifierait également la répartition des dépenses totales en consacrant davantage de fonds à la formation et moins aux prestations aux chômeurs.

Le gouvernement justifie ce projet de loi en disant que dans un environnement compétitif en évolution rapide, il faut accorder davantage d'importance à la formation et que les

¹²⁸ Au moins deux groupes de parlementaires américains accompagnés de leurs aides sont venus au Canada en 1989 étudier notre régime de soins de santé et ils sont nombreux à Washington à envisager la possibilité d'affecter une partie du «dividende de la paix» à la création d'un programme semblable aux États-Unis. L'AMA et le secteur privé de l'assurance-maladie des États-Unis ont récemment attaqué publiquement le régime canadien pour en discréditer divers aspects.

dans le cadre du processus de création du marché unique élaboré une série de directives pour la réalisation des objectifs de la Charte, mais on ne sait pas si ces directives seront appliquées sous la forme moins contraignante de recommandations adoptées lors du Sommet européen de décembre 1989 ou si certains pays continueront à exiger des directives exécutives.

5.3.2 Les programmes sociaux et l'ALE

Contrairement à la Charte sociale européenne, l'ALE ne contient aucune garantie explicite soustrayant des programmes sociaux particuliers d'un pays aux recours commerciaux intentés par l'autre. Les opposants du libre-échange considèrent que c'est l'une des lacunes les plus importantes de l'Accord. Ils estiment que les déséquilibres de taille et de puissance entre les deux pays, leur grande interdépendance économique et les importants écarts entre leurs programmes sociaux peuvent entraîner l'érosion progressive au Canada, par les pressions de la concurrence, d'avantages durablement acquis.

Il est important de faire la distinction entre deux types de programmes sociaux ou de normes d'emploi :

- il y a ceux qui font augmenter les coûts directs des employeurs — comme les lois sur le salaire minimum, les prestations d'assurance-chômage ou les règles en matière d'hygiène et de sécurité;

- il y a ceux qui réduisent les coûts de certains employeurs mais qui sont financés par des taxes plus élevées sur tous — comme les régimes d'assurance-maladie universels ou les encouragements au développement régional¹²⁷.

Cette distinction aidera à déterminer la viabilité économique et sociale des normes et des programmes sociaux canadiens.

Dans ce dernier cas, les sociétés américaines qui se croient soumises à une concurrence déloyale en raison des «subventions» versées dans le cadre de ces programmes peuvent avoir recours aux lois de leur pays sur les sanctions commerciales, comme la législation sur les droits compensateurs, pour exercer des pressions sur le gouvernement du Canada afin qu'il modifie ses programmes sur ceux des États-Unis ou qu'il élimine l'avantage comparatif conféré par l'imposition des droits compensateurs.

Par contraste, ce sont des groupes canadiens, et non pas des groupes américains, qui chercheront à convaincre le gouvernement de réduire ses dépenses sociales et de baisser ses normes. Ainsi, quelques fabricants canadiens, considérant que les niveaux de salaires

¹²⁷ On estime que chaque automobile assemblée au Canada coûte 300 \$ de moins que les automobiles assemblées aux États-Unis, grâce au régime canadien d'assurance-maladie. Aux États-Unis, le coût moyen par employé d'une assurance équivalente dépasse aujourd'hui 2 600 \$, comparativement à 600 \$ au Canada. Les sociétés qui ne cotisent pas à un régime d'assurance-maladie auraient intérêt à se réinstaller dans les régions où les impôts n'ont pas besoin d'être aussi élevés pour financer la part de l'État.

Les pressions intenses de la concurrence internationale ne suscitent jamais autant de craintes que lorsqu'elles menacent les structures de la politique sociale — la santé et la sécurité des travailleurs, les régimes d'assurance-chômage, les régimes de redistribution du revenu aux personnes âgées, aux jeunes et aux infirmes, les régimes d'assurance-maladie et, au Canada, les mécanismes visant à atténuer les disparités régionales.

Peu importe l'état de santé des économies nationales, certains craignent que les investissements, les industries et les emplois fuient vers des paradis où les coûts de production sont les plus faibles, engendrant une nouvelle forme de politique d'égoïsme sacré. De telles préoccupations ont renouvelé l'intérêt à l'égard d'ententes internationales qui permettraient de résister à ce genre de prédation en créant des normes internationales.

Cela n'est pas sans rappeler les intentions de la charte de la Havane de 1948 portant création d'une Organisation internationale du commerce¹²⁶. Le plein emploi et des conditions de travail améliorées et uniformes occupaient une place centrale dans les plans de cette époque. Cependant, l'OIC a été remplacée par le GATT, organisme commercial beaucoup moins ambitieux qui a pour but de faciliter la réduction des tarifs, aucune mesure n'ayant toutefois été prévue pour empêcher la concurrence imitoyable ou faire face à de nouvelles formes d'agissements anti-concurrentiels et à d'autres pratiques qui introduisent des distorsions dans les échanges.

5.3.1 Charte sociale européenne

Le Conseil de l'Europe reconnaît, dans la Charte sociale qui fait partie de sa constitution, la nécessité de concilier les différences nationales par des ententes multilatérales et la volonté de répondre aux besoins sociaux.

La Charte définit les droits minimaux des travailleurs et engage les gouvernements signataires à améliorer et à harmoniser à la hausse leurs normes sociales et leurs codes du travail, afin de les rapprocher des normes les plus élevées qui existent plutôt que de les laisser baisser au gré des forces du marché.

Maintenant que la Communauté européenne progresse dans la réalisation de son marché intérieur, et que certains pays réclament que la Charte soit appliquée au sein du marché unique, la question se pose à nouveau. Malgré que la Grande-Bretagne ait résisté jusqu'à présent à ce que Mme Thatcher qualifie de «socialisme par des moyens détournés», on cherche à dégager un consensus sur la portée de la nouvelle charte sociale, sur le rôle des diverses institutions européennes dans son application et son administration et sur le rôle des gouvernements nationaux dans l'établissement de futures normes. Un groupe de travail créé

¹²⁶ L'OIC, le FMI et la BIRD (Banque mondiale) devaient ensemble garantir le plan international de reconstruction de l'après-guerre. L'OIC n'a jamais vu le jour parce que les États-Unis ont refusé de ratifier le traité à cause, surtout, de ses aspects sociaux, et parce que les grands pays commerçants ont décidé de créer le GATT comme organisme «provisoire».

entreprises qui cherchaient à augmenter leur productivité et à faire de nouveaux investissements pour tirer partie des perspectives et des défis de l'ALE et de la restructuration économique mondiale.

5.2.2.3 Effets sur la concurrence internationale

En même temps que le dollar canadien montait par rapport au dollar américain, les deux monnaies s'appréciaient par rapport à la plupart des autres grandes devises. Comme nous l'avons dit plus haut, le dollar canadien a grimpé de 16 p. 100 par rapport au dollar américain au cours des trois dernières années, la moitié de cette hausse s'étant produite dans les douze derniers mois. Durant ces mêmes mois, il a monté de 13 p. 100 par rapport au yen et en moyenne de 18 p. 100 par rapport aux monnaies de la CE.

Malgré les effets modérateurs à court terme des «prix du marché»¹²⁵ adoptés par certains exportateurs canadiens, la force du dollar, maintenue artificiellement, peut à long terme réduire sensiblement les perspectives d'exportation tout en intensifiant la concurrence étrangère sur le marché national et en freinant l'adaptation.

• Par exemple, **Electrohome Canada** de Kitchener estime que l'absorption dans ses prix d'une partie de la hausse du taux de change lui a coûté plus de 500 000 \$ entre septembre 1988 et septembre 1989.

• **Galtaco**, fabricant de pièces automobiles de Paris, en Ontario, a attribué à la hausse du dollar la fermeture de son usine qui employait 400 travailleurs.

• Dans la région de l'Atlantique, **Fishery Products International** a invoqué la même raison pour expliquer en partie la fermeture de huit établissements pendant l'été 1989, dont l'un est fermée pour de bon.

• **Stelco** a également signalé une concurrence accrue de la part des producteurs d'acier américains au Canada, où l'entreprise écoule 85 p. 100 de sa production.

¹²⁵ Cette pratique consiste à établir le prix de vente d'un bien d'exportation dans la devise du pays importateur. À l'occasion, elle suscite des accusations de dumping. Voir FMI, 1989, «Exchange Rates Affect Trade Balances», *IMF Survey*, juin.

On croit en général que le principal avantage du serpent monétaire européen est de stimuler encore plus les activités de commerce et d'investissement attribuables à une baisse du risque lié au taux de change.

La plupart des grands pays en voie de développement, notamment les pays nouvellement industrialisés, ont eux aussi des taux flottants étroitement contrôlés en fonction d'indicateurs économiques afin d'appuyer les politiques monétaires et industrielles et les politiques d'investissement¹²³. La plupart des autres pays à économie de libre entreprise maintiennent des taux fixes par rapport aux monnaies de leurs principaux partenaires commerciaux¹²⁴.

5.2.2.2 Taux de change canadien

Depuis la disparition du système de Bretton Woods dans les années 70, le dollar canadien a connu d'énormes variations, montant d'abord puis baissant graduellement par rapport au dollar américain. Le dollar canadien qui était plus fort que le dollar américain au milieu des années 1970 a chuté à 0,8572 \$ US, puis, cinq ans plus tard, à 0,8036 \$ US pour ensuite atteindre son plancher le plus bas 0,7152 \$ US en 1985.

Pendant la négociation de l'ALÉ avec les États-Unis, le taux de change a grimpé, d'abord à 0,7696 \$ US au moment de la signature de l'Accord en 1987, puis à 0,8218 \$ US au déclenchement des élections de 1988 et enfin à 0,8450 \$ US à l'entrée en vigueur de l'ALÉ. Dernièrement, le cours moyen du dollar était de 0,8550 \$ US avec des pointes dépassant 0,86 \$ US quoiqu'au début de janvier 1990 le taux moyen avait chuté d'environ 2 p. 100.

Une partie de cette hausse pourrait être attribuée à la confiance du monde des affaires et à une demande accrue d'investissements en dollars canadiens. Mais elle est surtout attribuable à la politique monétaire très anti-inflationniste et aux taux d'intérêts nominaux et réels élevés qui en découlent et qui attirent d'importants investissements de portefeuille.

La courbe que suit la fluctuation du taux de change semble donner raison à ceux qui disent que les responsables canadiens se seraient tacitement engagés à réduire la compétitivité des exportations canadiennes. Depuis l'Accord de libre-échange, la valeur du dollar canadien a augmenté et est restée élevée comparativement à celle du dollar américain. Cependant, il n'y a guère de preuves, sinon aucune, à l'appui d'une telle allégation. En outre, les ministres des Finances et du Commerce ont tous les deux démenti cette affirmation à plusieurs reprises. Néanmoins, les mesures que le gouverneur de la Banque du Canada a prises pour maintenir un large écart entre les taux d'intérêts canadiens et américains — sous prétexte de lutter contre l'inflation — ont en fait affaibli la position concurrentielle de l'industrie canadienne à cause de l'appréciation du taux de change.

Bien qu'un taux de change élevé accroisse les pressions de la concurrence et oblige ainsi les entreprises à s'adapter, des taux de change et d'intérêts trop élevés freineront les efforts des

¹²³ C'est le cas du Brésil, de l'Argentine, de l'Inde et de la Corée, par exemple. Près de 25 pays ont une forme de taux partiellement flottants.

¹²⁴ La Suède, la Norvège et l'Autriche appartiennent à la catégorie, ainsi que la plupart des pays en voie de développement.

Trois questions ont attiré récemment l'attention sur le taux de change Canada-Etats-Unis :

- la tendance à la hausse du taux de change qui a, peut-être, exercé des pressions plus intenses sur les exportateurs canadiens que tout autre phénomène international;
- le fait que les fluctuations des taux de change ont, au Canada, des effets plus importants et plus immédiats sur l'inflation, l'emploi et les décisions d'investissement et les créations d'entreprises que dans beaucoup d'autres pays qui dépendent moins du commerce international. En effet, selon le gouverneur de la Banque du Canada, M. John Crow, l'économie canadienne est très sensible aux fluctuations internationales des changes et aux influences économiques et financières mondiales. Nous exportons plus d'un quart de notre production totale de biens et de services. Nous n'avons aucune forme de contrôle des changes et nos mouvements de capitaux dans les deux directions sont très importants, de quelque point de vue qu'on se place¹²⁰.

- Certains prétendent que la récente hausse du taux de change Canada-Etats-Unis est attribuable à l'ALÉ, suite à une entente «secrète» qui serait intervenue à la fin de 1988 entre les ministres des Finances des deux pays. Ces allégations ont fait redémarrer les négociations de l'ALÉ qui étaient dans une impasse.

Les Etats-Unis, qui sont le partenaire commercial le plus important du Canada, dépendent moins du commerce, en général, et du commerce nord-américain en particulier. Etant donné cela et le fait qu'une part importante du commerce entre le Canada et les Etats-Unis se fait en dollars américains, la fluctuation du taux de change entre les deux pays a des répercussions plus grandes et plus immédiates sur l'économie canadienne.

5.2.2.1 Régime de change

Le Canada maintient un taux de change flottant, avec quatorze pays seulement¹²¹. Si le Japon et les Etats-Unis font partie de ce groupe, la Communauté européenne (à l'exception de la Grande-Bretagne) a, pour sa part, pris des mesures pour stabiliser les taux de change parmi ses pays membres¹²².

¹²⁰ Discours de John Crow, gouverneur de la Banque du Canada, 15 mai 1989.

¹²¹ FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, 1988, *Rapport annuel* 1988, Washington, D.C.

¹²² Dans le Système monétaire européen, les taux de change sont maintenus à plus ou moins 2,25 p. 100 des taux centraux bilatéraux par rapport aux monnaies des autres participants, sauf dans le cas de l'Italie, dont la marge est maintenue à 6 p. 100.

5.2.1 Services financiers

L'évolution en Amérique du Nord vers un libre-échange des services financiers et l'intégration des marchés des capitaux reflète un mouvement déjà bien amorcé au Canada en réaction aux forces mondiales. Selon certains, le Canada ne saurait faire abstraction de ces pressions internationales sans courir le risque de reléguer ses banques et ses autres institutions financières à un rôle régional qui les couperait — et couperait le pays — des principaux marchés des capitaux mondiaux¹¹⁸.

Les dispositions de l'ALE sur les services financiers pourraient jouer un rôle considérable d'accélération ou de ralentissement du processus de mondialisation au Canada, selon la perception qu'on a de la situation actuelle des institutions financières nord-américaines et de leur réglementation.

Certains analystes sont d'avis que la réglementation américaine s'écarte de plus en plus de celle des autres grands centres financiers, comme Londres et Tokyo, ce qui entrave l'innovation et les regroupements nécessaires pour soutenir la concurrence mondiale. Si le Canada adopte des méthodes américaines, cela «relèguera peut-être notre secteur des services à un rôle de succursale semblable à celui de notre secteur manufacturier¹¹⁹» sans le rendre plus compétitif à l'échelle mondiale.

Il existe depuis longtemps aux États-Unis des lois et des règlements qui empêchent les opérations bancaires entre États ainsi que les transactions commerciales et les investissements conjoints. Dans le cadre de l'ALE, les États-Unis se sont engagés à «faire de leur mieux» pour atténuer ces restrictions, mais les progrès sont lents. Cela pourrait nuire aux sociétés canadiennes qui offrent des services financiers et qui essaient de pénétrer le marché américain et de participer en même temps aux marchés mondiaux.

Si les États-Unis modifient leur réglementation intérieure, de nouveaux débouchés s'ouvriront aux services financiers canadiens. De plus, grâce aux dispositions financières de l'ALE, la simple présence de grandes institutions financières américaines au Canada pourrait intensifier suffisamment la concurrence pour accélérer la restructuration du secteur financier canadien. De cette façon, l'ALE pourrait donc amener indirectement le Canada à exporter ses services financiers au marché international, même si les États-Unis et les banques américaines ne sont pas en mesure de le faire.

¹¹⁸ COURCHENE, T.J., 1988, *Procès-verbaux et témoignages*, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, 28 juillet.

¹¹⁹ ONTARIO, ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario, «Background Notes», *Ontario Study of the Service Sector*, mai 1986, p. 25. Cette étude a été réalisée par George Radwanski.

contrôle politique sur l'évolution des événements économiques¹¹⁶. Un pays qui ne réagirait pas aux pressions nationales et qui n'harmoniserait pas ses politiques avec celles des autres pays soit directement, soit en entamant des négociations multilatérales ou en créant des programmes nationaux ayant les mêmes effets que les normes internationales, s'exposerait à l'isolement, au protectionnisme et au déclin économique. Les politiques visant à restreindre la concurrence peuvent contribuer à l'érosion de la souveraineté que l'on cherchait à protéger. La façon dont un pays affronte ces pressions, que ce soit activement en prenant des initiatives ou passivement par une réaction d'arrière-garde, que ce soit au moyen d'actions unilatérales ou de négociations internationales relève d'avantage de l'exercice de sa souveraineté.

Cependant, l'harmonisation des politiques va bien souvent au-delà de la coopération et de la coordination et des pressions internationales, car elle revêt un caractère litigieux lorsque ces pressions touchent aux structures de la politique sociale d'un pays ou font planer une menace sur la façon dont il choisit d'atténuer ses disparités régionales.¹¹⁷

¹¹⁶ OGATA, COOPER, SCHULMANN, 1989, *International Financial Integration: The Policy Challenges*, Rapport #37 de la Commission trilatérale, New York, Commission trilatérale, p. 2.

¹¹⁷ Nous examinons certaines de ces questions aux sections 5.3 et 6.3.1.

une partie du marché national à l'abri de la concurrence internationale. Bien sûr, l'option protectionniste est exclue pour les secteurs visés par un accord de libre-échange.

Outre les politiques étroitement axées sur l'environnement commercial, il y a les grandes orientations économiques, que l'on pourrait qualifier de politiques «cadres», dont l'harmonisation suppose, du moins pour certains aspects, une certaine unanimité. Par exemple, les pays industrialisés s'efforcent constamment, lors de sommets et au sein d'organismes comme l'OCDE, le G-7 et le Fonds monétaire international, d'établir une collaboration multilatérale pour déterminer les paramètres des politiques monétaires et fiscales.

Les efforts des pays membres de l'OCDE pour coordonner les politiques économiques, comme les taux d'intérêt et de change et les niveaux des dépenses gouvernementales, qui ont des répercussions sur la capacité qu'a un pays de suivre le rythme accéléré de la mondialisation des échanges, sont peut-être plus susceptibles de susciter des conflits. Les pressions en vue d'intégrer les institutions et les marchés financiers mondiaux sont énormes. Ces tendances, qui font pendant à celles qui se manifestent dans le commerce international en général, comprennent la déréglementation, l'assouplissement du contrôle des changes, l'utilisation extranationale des monnaies nationales, la titrisation, la mise en oeuvre de nouveaux modes de traitement des transactions et l'accès informatique aux marchés boursiers vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Ces forces mondiales ont eu pour effet notamment d'intensifier les pressions qui s'exerçaient déjà à l'échelle nationale en faveur de la déréglementation et de l'intégration des institutions financières au Canada et aux États-Unis¹¹⁴.

Bien avant le début des négociations commerciales avec les États-Unis, le Canada participait à des initiatives de collaboration internationale pour mieux faire face à l'interdépendance et à la mondialisation croissantes de l'économie et prenait, de son côté, des mesures importantes à l'échelle nationale. Par exemple, en ce qui a trait aux mesures internationales prises par les pays du G-7 en vue de gérer les taux d'intérêt, le gouverneur de la Banque du Canada a récemment dit ce qui suit :

«Les grands pays industrialisés participent actuellement à un effort international de coopération et de coordination économiques qui se distingue nettement de tout ce qui a précédé par sa régularité, son intensité et l'étendue de ses objectifs. Cet effort a des effets sur toutes sortes de politiques, y compris la politique monétaire¹¹⁵.»

Certains craignent qu'une coordination monétaire et fiscale internationale de cette ampleur ne menace la souveraineté nationale; d'autres, par contre, disent que «les nations ne perdent pas leur souveraineté en s'entendant avec d'autres nations souveraines pour rétablir un certain

¹¹⁴ Nous examinons cette question à la section 5.2.1.

¹¹⁵ Discours de John Crow, Banque du Canada, 15 mai 1989.

L'harmonisation des politiques nationales est un concept clé qui se dégage des pressions économiques des années 80 et qui a surgi au Canada surtout dans le cadre du débat sur l'ALE. Dans certains cas, on l'interprète comme une collaboration et une concertation internationales bénéfiques dans la gestion des événements économiques. Dans d'autres cas, cette interprétation prend une connotation négative et il est alors question de pressions internationales visant à obliger les pays à adopter des politiques qui servent uniquement les impératifs d'un programme commercial étroit. Nous discutons de ces deux interprétations dans certaines sections de ce chapitre.

5.1 L'HARMONISATION ET LA SOUVERAINETÉ

Certains pays commencent à se rendre compte que la meilleure façon de réagir aux pressions en faveur d'une restructuration mondiale et à l'interdépendance croissante des économies nationales, que nous rappelons presque continuellement dans le présent rapport, est de prendre des mesures conjointes. La théorie commerciale classique dit que l'avantage comparatif déterminera ce qui est produit, à quel endroit et ce qui, par conséquent, fera l'objet d'échanges et que la diversité des structures industrielles et du commerce découle des différences dans les facteurs de production que possèdent les pays; il n'en demeure pas moins que les gouvernements jouent aujourd'hui également un rôle important dans ce processus.

De nombreuses politiques gouvernementales peuvent avoir des répercussions sur la compétitivité des entreprises qui veulent faire des affaires. Par exemple, des lois imposant des salaires minimums élevés dans une région peuvent pousser les entreprises qui ont besoin d'une main-d'œuvre peu qualifiée à aller s'installer ailleurs, alors que de faibles niveaux de scolarité et de compétence inciteront les entreprises de haute technologie ou de recherches à s'installer dans des régions où la main-d'œuvre est plus scolarisée. Les différences entre les politiques en matière d'investissement et de fiscalité, dans la réglementation relative à la santé et à la sécurité et dans les règles de protection environnementale font qu'il est plus difficile pour une entreprise qui cherche à maximiser son rendement de décider où s'installer.

Qu'un pays soit ou non en situation de libre-échange avec certains ou avec l'ensemble de ses partenaires commerciaux, tous les pays pour lesquels le commerce est important sont soumis à des pressions voulant qu'ils harmonisent les politiques qui ont des répercussions importantes sur le monde des affaires, ou que l'effet de ces politiques soit comparable. Un accord de libre-échange ne fait qu'intensifier ces pressions, surtout dans les secteurs qui n'ont pas d'avantages économiques naturels comme des ressources naturelles ou énergétiques abondantes ou dont les coûts de transport sont élevés. L'élargissement du marché ouvre de nouvelles perspectives d'affaires, mais, en même temps, il accroît les pressions de la concurrence.

À mesure que s'élargira le choix des environnements politiques qui s'offrent aux entreprises, les pressions en faveur de l'harmonisation des politiques gouvernementales s'intensifieront. Les gouvernements pourront répondre à ces pressions a) en adoptant des normes internationales dictées par les marchés dont la tendance à retenir le plus commun dénominateur va parfois violemment à l'encontre des objectifs sociaux des États; b) en négociant des accords de collaboration; c) ou en ayant recours à des mesures protectionnistes pour mettre l'ensemble ou

- de la région métropolitaine de Toronto et du gouvernement de l'Ontario, le syndicat a chargé des experts-conseils d'étudier la faisabilité d'une prise de contrôle de l'entreprise par les travailleurs ainsi que les gammes de produits qu'il est possible d'envisager. Ces efforts n'ont pas donné les résultats escomptés et l'usine a fermé en novembre 1989.
- À Cornwall, en Ontario, les employés de **Marimac**, un fabricant de tentures, essaient de prendre le contrôle de l'usine dont la fermeture est prévue pour février 1990.
- La direction de **Ricwil Limited**, un fabricant de tuyaux isolés de St. Thomas, en Ontario, négocie avec le siège social situé en Ohio en vue de créer une nouvelle société canadienne indépendante qui rouvrirait l'usine.

échange font tous partie du même programme [que les modifications de l'assurance-chômage] destinée à revitaliser l'économie canadienne pour répondre aux besoins de la mondialisation croissante des marchés et d'une évolution technologique rapide¹¹³. De même, M. John Crosbie, ministre du Commerce, mentionne souvent ces autres éléments lorsqu'il parle de l'adaptation du Canada au libre-échange mais il fait la distinction entre des «liens» et une «causalité».

Les groupes d'opposition continuent à faire de la publicité sur ces questions et font régulièrement connaître leurs vues, en fournissant des listes et des analyses des activités de restructuration du gouvernement et des sociétés.

- Le Réseau pro-Canada a déployé le plus d'efforts dans la réalisation ou la coordination de travaux de recherches et de publicité liés à l'ALE.
- Le Conseil des Canadiens dit que le nombre de ses membres a doublé en 1989.
- Le Congrès du travail du Canada a entrepris de compiler, d'analyser et de rendre publiques des données sur les pertes d'emplois et les fermetures d'usine.

4.2.5 Initiatives conjointes

Les syndicats et les groupes d'employeurs, comme l'AMC, reconnaissent que les travailleurs doivent participer au processus de prises de décisions et aux mesures d'adaptation positives plutôt que de s'affronter à chaque étape de la rationalisation. Cependant, les insuffisances apparentes des programmes gouvernementaux d'aide à l'adaptation, le fait que la plupart des conventions collectives ne contiennent aucune garantie en matière d'emploi, et les mises à pied et les fermetures d'usines qui ont eu lieu dans le passé lorsque des entreprises se restructuraient ou introduisaient de nouvelles techniques de production ont contribué à créer un climat qui rend la collaboration peu probable à court terme.

Le Centre canadien du marché du travail et de la productivité, créé en 1984 en vue de faciliter la consultation directe entre les entreprises et les travailleurs sur des questions de vaste portée sociale et économique, a joué un rôle positif. Il a pris un certain nombre d'initiatives pour favoriser les efforts conjoints patronaux-syndicaux visant à augmenter la productivité. Des groupes de travail ont été formés pour étudier les mesures à prendre face aux multiples influences et pressions mondiales qui s'exercent sur l'économie canadienne. Leurs travaux comprendront un examen direct ou indirect des questions liées à l'ALE.

La prise de contrôle d'une entreprise par les employés ou par la direction locale a parfois permis d'éviter la fermeture d'une usine. Ces efforts se poursuivent.

- Les Métallurgistes unis, qui représentent les 650 travailleurs d'une usine d'Inglis à Toronto que la société mère américaine Whirlpool a décidé de fermer, ont cherché des associés pour racheter l'usine et éviter sa fermeture. Avec l'appui de la ville de Toronto,

Les groupes d'entreprises favorables au libre-échange, comme le Conseil canadien des chefs d'entreprises et l'AMC, demeurent actifs, bien que leurs initiatives soient maintenant axées sur les détails de la gestion et du commerce et qu'ils financent moins de travaux de promotion et de recherches sur les aspects positifs du libre-échange. Pour sa part, l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi semble inactif pour l'instant.

Quoique des groupes favorables au libre-échange ne publient plus de rapports, certaines sociétés ayant fait partie de ces groupes, comme la Banque Royale, ont rendu public leurs évaluations de la première année de mise en oeuvre de l'ALE. L'Institut C.D. Howe devrait également publier un rapport exhaustif au début de 1990.

Des groupes de recherche indépendants, comme Informetrica et le Conference Board, qui réalisent des études pour le compte de clients, accordent moins d'importance aux questions liées à l'ALE, en raison d'une baisse de la demande dans ce domaine. Cependant, les groupes d'experts-conseils qui s'occupent directement des aspects techniques de la gestion du commerce ont connu une certaine augmentation de la demande.

Plusieurs services d'information spécialisés fournissent des renseignements de fonds aux spécialistes de la politique et du droit du commerce. Par exemple, la société CCH International, qui produit des recueils de jurisprudence, publie le mensuel *The Free Trade Observer*, qui est intégré à sa collection *Free Trade Law Reporter*, et le *Globe & Mail*, en collaboration avec l'*American Banker*, publie l'*hebdomadaire Canada-U.S. Report on Free Trade*.

Plusieurs instituts de recherche indépendants et les universités ont entrepris un grand nombre de projets de recherches sur divers aspects de l'ALE, sur la restructuration des entreprises, sur les investissements transfrontaliers et sur le commerce international quoiqu'il y ait bien peu d'indications qu'ils concertent leurs efforts.

Certains groupes qui s'étaient activement opposés à l'adoption de l'ALE poursuivent leurs efforts de surveillance et diffusent des renseignements sur les événements qui, pour eux, sont liés à l'Accord. Ils soutiennent, en outre, qu'un certain nombre de mesures prises par le gouvernement, bien au-delà des exigences officielles de l'ALE, font partie du processus de mise en oeuvre¹¹². Le gouvernement nie tout lien direct entre l'ALE et ces autres mesures, mais la ministre de l'Emploi, Mme Barbara McDougall lorsqu'elle a parlé du projet de loi C-21, c'est-à-dire des changements proposés par le gouvernement en matière d'assurance-chômage, a déclaré que «la privatisation, la déréglementation, la réforme fiscale et le libre-

¹¹² Ces mesures comprennent, par exemple, le maintien artificiel d'un taux de change élevé, l'acceptation sans protestation de décisions défavorables du GATT, la modification des critères d'admissibilité et des prestations de l'assurance-chômage, l'élimination des subventions aux transports et plusieurs dispositions du budget de juin 1989, y compris la suppression des subventions postales et de deux programmes d'aide à l'industrie laitière et la réduction des fonds affectés au développement régional. Voir, par exemple, «Atlantic Agency's uncertain future worried business», *Toronto Star*, 28 août 1989.

4.2.2 Administrations locales

de même quelques recommandations précises visant à faciliter l'adaptation de certaines industries dont on pense qu'elles pourraient être confrontées à de sérieux défis sur le plan de la concurrence en raison de l'ALE. Divers secteurs agricoles ainsi que l'industrie du vêtement et du textile sont de ce nombre.

Plusieurs villes frontalières, comme Windsor et Brockville, ont commencé à aménager des parcs industriels pour attirer de nouveaux investissements d'entreprises américaines voisines. Cependant, peu d'investissements se sont matérialisés jusqu'à présent.

D'autres municipalités ont intensifié leurs activités de promotion commerciale aux États-Unis. Un certain nombre de villes frontalières américaines, comme Buffalo et Ogdensburg (New York), sollicitent actuellement de nouveaux investissements canadiens et se présentent comme des emplacements propices pour des entreprises américaines cherchant à exporter.

4.2.3 Initiatives du monde des affaires

Quoique les sociétés s'intéressent énormément au libre-échange, l'Association des manufacturiers canadiens s'inquiète du fait que l'ALE ne signifie rien de concret pour beaucoup d'entre elles. D'après une étude effectuée au printemps 1989 auprès de ses membres, peu d'entreprises ont fait une étude détaillée des répercussions du libre-échange sur leur clientèle, leurs fournisseurs et leurs concurrents, mais 40 p. 100 des répondants s'attendaient à devoir rationaliser leur gamme de produits par suite de l'Accord. Chose assez surprenante, près de 60 p. 100 des membres de l'Association ont déclaré ne prévoir aucune modification sensible de leur mode de fonctionnement¹¹¹.

L'AMC a publié en juin 1989 un rapport important, *Bâtir une économie agressive : le défi de la concurrence*, qui présente ses craintes et qui recommande des mesures pour amener ses membres à s'intéresser davantage à des stratégies compétitives axées sur l'extérieur.

En janvier 1990, l'AMC a coparrainé un forum avec l'Ontario et a demandé à un certain nombre d'experts-conseils de rédiger des rapports sur les stratégies adoptées par des entreprises qui ont réussi à devenir plus compétitives et sur les sociétés qui n'y sont pas parvenues.

L'essentiel des réactions du monde des affaires à l'ALE est présenté à la section 3.2 : Les changements structurels de l'emploi et de la production.

¹¹¹ *Globe and Mail*, «No clear pattern on free trade», 4 juillet 1989, p. B1.

4.2.1 Initiatives des gouvernements provinciaux

Les provinces ont également pris certaines initiatives par suite de l'ALE. Malgré les divergences sur la question de savoir si elles sont ou non liées par l'Accord, elles se sont en général conformées aux dispositions applicables, sauf dans le domaine des spiritueux, où les progrès ont été lents.

Les pratiques ontariennes d'établissement des prix des spiritueux, du vin et de la bière et les exigences québécoises en matière de stockage pourraient amener les États-Unis à prendre des mesures en vertu de l'ALE ou à poursuivre les efforts entrepris depuis longtemps déjà au sein du GATT.

Les responsables des ministères provinciaux de l'Industrie poursuivent énergiquement les mêmes objectifs que leurs homologues fédéraux sur le plan de l'adaptation aux effets de l'ALE. Il semble probable que les pratiques que les États-Unis jugent susceptibles de faire l'objet de droits compensateurs retiendront davantage l'attention des Américains¹⁰⁹.

L'Ontario a créé un conseil du premier ministre, comité consultatif réunissant des représentants du monde des affaires, des universités et des gouvernements. Ce conseil a publié un rapport, *Competing in the New Global Economy*, qui examine les points forts et les faiblesses de l'économie provinciale dans le contexte mondial¹¹⁰ et qui contient quelques recommandations sur l'adaptation et la restructuring. Comme suivi à ce rapport, le conseil du premier ministre a commandé un certain nombre d'études et a récemment coparrainé un forum, de concert avec l'Association des manufacturiers canadiens (AMC) pour trouver des moyens de rendre les entreprises, la main-d'œuvre et les politiques du gouvernement de l'Ontario plus compétitives. Le gouvernement de l'Ontario devrait faire connaître au printemps les mesures qu'il compte prendre pour atteindre ces objectifs, notamment la possibilité d'un impôt sur l'emploi qui serait consacré à la formation.

En Nouvelle-Écosse, le gouvernement a créé un conseil consultatif sur l'adaptation, présidé par M. Gilbert Winham de la Dalhousie University, et qui étudiera les mêmes questions que le Conseil consultatif de Grandpré. Son rapport, *Adjusting to the Challenge*, a été publié en septembre 1989 et s'inscrit dans l'orientation générale du Conseil économique et du rapport de Grandpré — que les programmes d'adaptation doivent être universels — mais il contient tout

¹⁰⁹ Par exemple, le nouveau programme ontarien d'aide salariale aux ingénieurs qui, pour le gouvernement de l'Ontario est un «stimulant» et non une subvention, va sûrement causer des inquiétudes parce qu'il vise des entreprises exportatrices. D'autres programmes de «subventions» pourraient également attirer l'attention des Américains. Voir notamment «L'attitude des provinces dans certains dossiers mettrait en danger le traité de libre-échange; le talon d'Achille : les subventions gouvernementales aux entreprises», *Le Devoir*, 15 juillet, p. A2.

¹¹⁰ PREMIER'S COUNCIL, 1989, *Competing in the New Global Economy*, 3 volumes, Toronto, Ontario, formation.

des étrangers peut apporter une aide stratégique aux entreprises canadiennes. Il y a donc lieu que le gouvernement et les associations industrielles rehaussent leurs efforts dans ce domaine.

4.1.6 Marchés publics

Pour se conformer aux dispositions de l'ALE relatives aux marchés publics, le gouvernement a combiné le Bulletin hebdomadaire des marchés publics et les avis publiés dans la Gazette au sujet des marchés envisagés et adjugés dans une nouvelle publication hebdomadaire intitulée Marchés publics.

Les marchés disponibles seront répartis entre trois catégories : les marchés limités aux Canadiens, ceux qui sont ouverts aux Américains en vertu de l'ALE et ceux qui sont ouverts à tous en vertu du GATT. Bien que dans certains cas, les entrepreneurs doivent satisfaire à des conditions préalables pouvant restreindre leur accès aux marchés, la nouvelle Commission de révision des marchés publics a réussi, dans une certaine mesure, à rendre le processus plus transparent et, en général, accessible à un plus grand nombre de fournisseurs admissibles. Bien que les États-Unis aient également reclassé les marchés conformément aux exigences de l'ALE, ils n'ont en rien modifié leur processus de publication des avis. Au contraire, les soumissionnaires canadiens doivent eux-mêmes déterminer s'ils sont admissibles. Comme l'organisme américain responsable des marchés publics n'a pas collaboré en reformant les listes, le gouvernement du Canada a entrepris d'examiner chaque jour les listes américaines, de faire un tri des marchés et de produire une liste plus compréhensible à l'intention des fournisseurs canadiens éventuels.

4.1.7 Autres mesures gouvernementales

Le gouvernement fédéral a annoncé un financement accru des universités qui offrent des programmes de commerce international et a contribué à la création d'un nouveau Centre de la politique et du droit du commerce international, établi conjointement par l'Université Carleton et l'Université d'Ottawa.

Il finance également un certain nombre de travaux de recherche entrepris par des universités et des ONG sur la compétitivité internationale, les pratiques américaines en matière de subventions et d'autres questions liées au commerce. Ni l'ISTC, ni Investissement Canada ni Statistique Canada n'ont jusqu'à présent modifié leurs méthodes de collecte des données pour aider à déterminer si les produits transbordés ou ayant subi un conditionnement supplémentaire proviennent des États-Unis ou d'un autre pays. Le gouvernement n'a pas non plus ajouté d'autres questions sur leurs intentions au questionnaire qu'il adresse aux entreprises pour mesurer les répercussions de l'ALE sur leurs investissements et leurs autres décisions.

Il semble y avoir bien peu d'études détaillées des répercussions de l'ALE sur les industries particulières qui aient été financées ou qui soient en voie de réalisation, quoique l'Institut de recherches politiques a reçu récemment des fonds de la Fondation canadienne Donner pour entreprendre une telle étude.

- Il a créé un programme semblable — Nouveaux exportateurs vers les Etats américains du Sud — en vue d'accroître les exportations vers le sud des Etats-Unis.
- Il a également invité des acheteurs américains à participer à des missions commerciales au Canada afin de les inciter à acheter des marchandises canadiennes.

Le gouvernement a affecté plus de 20 millions de dollars à ces programmes pendant l'exercice financier 1989, estimant qu'ils rapporteront 1,5 milliard de dollars en nouvelles commandes. De plus, il a annoncé l'ouverture de trois nouveaux bureaux commerciaux satellites aux Etats-Unis, portant à 27 le nombre total de missions commerciales dans ce pays. En outre, il a organisé un grand nombre d'ateliers pratiques à l'intention des sociétés canadiennes qui souhaitent augmenter leurs ventes au gouvernement américain et qui veulent donc être mieux renseignées sur le financement des exportations, la procédure douanière et les nouvelles règles d'origine.

Fait à noter, le programme Nouveaux exportateurs vers les Etats américains du Sud ainsi que d'autres programmes visant les Etats-Unis ont pour but non seulement de favoriser la pénétration des marchés américains, mais aussi de servir de tremplin pour atteindre le marché mondial. Le ministre du Commerce extérieur a dit devant un comité de la Chambre des communes que «le but ultime est de développer une perspective commerciale très ouverte sur l'extérieur, dans laquelle les connaissances et les compétences canadiennes correspondent à l'importance du commerce extérieur pour notre économie¹⁰⁷».

Le gouvernement a en outre pris plusieurs initiatives pour développer les perspectives commerciales canadiennes en Europe et dans le bassin Asie-Pacifique¹⁰⁸.

4.1.5 Renseignements sur le commerce

Le ministère des Affaires extérieures a retenu les services d'un certain nombre de sociétés d'experts-conseils à qui il a confié pour mission d'établir la liste des programmes de subventions offerts par les différents niveaux de gouvernement aux Etats-Unis et qui pourraient avoir des répercussions sur les perspectives commerciales du Canada. Cette tâche devait être terminée en mars 1990, mais le ministre Crosbie a dit récemment que le processus pourrait prendre une année entière. On ne sait pas si le gouvernement prendra des mesures pour assurer la surveillance permanente de ces pratiques aux Etats-Unis, en plus des fonctions de renseignement normalement assurées par le personnel diplomatique.

La surveillance des événements internationaux et des plans des concurrents pourrait bientôt être tout aussi essentielle que le fait de chercher de nouvelles possibilités commerciales pour les exportateurs canadiens. Le fait d'être rapidement renseignés sur les projets d'exportation

¹⁰⁷ Canada, Chambre des Communes, Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international, *Procès verbaux et témoignages*, 3:11, 25 mai 1989.

¹⁰⁸ Celles-ci sont présentées aux sections 7.1 et 7.3.

entreprises engagent plus de la moitié des dépenses, révèle que la vaste majorité des sociétés ne dépendent pas beaucoup.

Quoique cette faiblesse des dépenses de R-D puisse être en partie attribuée à la structure de l'industrie canadienne — un fort pourcentage du PIB canadien provient des activités d'usines d'assemblage appartenant à des sociétés étrangères¹⁰⁵ — néanmoins certaines entreprises étrangères sont parmi celles qui dépensent le plus.

- **IBM**, qui dépense plus de 5 milliards de dollars à l'échelle mondiale, a dépensé environ 180 millions de dollars au Canada en 1989¹⁰⁶ et son deuxième grand programme de création de logiciels est situé au Canada.

- **Pratt & Whitney Canada** dépense 247 millions de dollars.

Cependant, d'autres succursales ont dépensé très peu.

- **Xerox** n'a dépensé que 15,2 millions de dollars.
- **Johnson & Johnson** a dépensé seulement 3,5 millions de dollars.

La faiblesse des dépenses de R-D des succursales reste un grave problème.

4.1.4 Promotion du commerce

Le gouvernement a établi ou amélioré cinq programmes destinés à accroître les exportations canadiennes aux États-Unis.

- Il a augmenté le nombre et la portée des études servant à découvrir de nouveaux débouchés pour les producteurs canadiens.

- Il a développé la participation canadienne aux foires commerciales internationales. Plus de 10 000 sociétés canadiennes auront participé à plus de 400 événements de ce genre aux États-Unis en 1989. Il a élargi un programme de promotion du commerce avec les États frontaliers, Nouveaux exportateurs aux États frontaliers (NEEF).

¹⁰⁵ Par exemple, le principal secteur de l'industrie manufacturière du Canada, l'industrie automobile, ne réalise pratiquement aucune R-D au Canada. On rapporte que General Motors a entrepris des recherches techniques sur son procédé industriel dans le cadre d'une expansion massive de son Autoplex d'Oshawa, mais cela ne représente tout de même qu'une très faible proportion des considérables travaux de R-D de GM.

¹⁰⁶ Cela représente environ 6,9 p. 100 du chiffre d'affaires d'IBM au Canada qui s'élève à 2,6 milliards de dollars; ce pourcentage est proche des 7,75 p. 100 de ses ventes qu'elle dépense à l'échelle mondiale.

principales sources d'investissement en R-D : le monde des affaires, les universités et les gouvernements¹⁰².

Les récentes réformes du régime fiscal canadien ont entraîné un traitement fiscal encore moins généreux qu'auparavant des dépenses de recherche, réduisant d'environ 20 p. 100 les radiations autorisées. Le Conference Board estime que ce facteur contribue à la baisse des dépenses de recherches par secteur d'activité. Le Conseil consultatif sur l'adaptation a relevé ce fait et a recommandé que le gouvernement surveille les répercussions du traitement fiscal de la R-D, afin d'offrir des stimulants accrus s'il y a lieu.

Les opinions sont très divergentes quand il s'agit de déterminer quel secteur, le gouvernement ou le monde des affaires, n'a pas fait sa part. Ces divergences portent sur plusieurs questions, surtout lorsqu'il s'agit d'évaluer les écarts entre les dépenses des entreprises canadiennes et étrangères¹⁰³ ou d'établir la concordance entre les dépenses faites et les engagements pris. Cependant, tout le monde ou presque s'accorde pour dire que les dépenses de R-D du Canada sont inférieures à celles d'autres pays et pour réclamer de nouvelles initiatives dans ce domaine de la part de tous les secteurs.

Bien que le gouvernement n'ait mentionné aucun nouveau programme gouvernemental de R-D lié directement à l'ALE, il a récemment annoncé la formation et le financement de quatorze programmes de recherches dans le cadre de ses nouveaux Réseaux de centres d'excellence dans les domaines des soins de santé, de la recherche spatiale et océanographique, de la construction, de la robotique et des télécommunications.

Les dépenses de R-D du secteur privé sont toujours bien inférieures à celles des autres pays, sauf une ou deux exceptions notables. Dans les secteurs des télécommunications et de l'aérospatiale, industries de haute technologie, plusieurs sociétés ont l'habitude de dépenser beaucoup et sont, peut-être de ce fait, compétitives sur les marchés mondiaux. La fusion **Connaught-Mérieux** devrait contribuer à une augmentation de la R-D dans l'industrie pharmaceutique dont les dépenses n'ont augmenté que légèrement depuis que la protection des découvertes au moyen de brevets a été réhaussée. Le gouvernement a également promis des fonds pour la création d'un institut canadien de biotechnologie pour aider l'industrie canadienne.

Cependant, le fait que les dépenses de R-D des diverses filiales de EBC¹⁰⁴ représentent près de 20 p. 100 de toutes les dépenses de R-D du secteur privé au Canada, et que les dix premières

¹⁰² Le secteur privé effectue environ 53 p. 100 des dépenses totales de R-D au Canada; les autres contributions proviennent à 23 p. 100 des universités et des collèges, à 16,5 p. 100 du gouvernement fédéral, à 3 p. 100 des gouvernements provinciaux et à 1,5 p. 100 de groupes sans but lucratif.

¹⁰³ MCFETRIDGE, D.G., 1989, *Les entreprises multinationales et la libéralisation des échanges*, Ottawa, Conseil économique du Canada.

¹⁰⁴ Surtout Recherches Bell-Northern et Northern Telecom.

sur le fait que c'est d'abord aux entreprises qu'il incombe de former leurs propres employés, même s'il est clair que les mentalités évoluent en ce sens.

Même si tous les gouvernements maintiennent leur engagement à l'égard de l'enseignement supérieur et de la formation, les dépenses gouvernementales n'ont suivi ni le rythme de l'inflation ni celui de la croissance des inscriptions. Statistique Canada signale que les paiements fédéraux destinés à l'éducation et à la formation totaliseront cette année 6,7 milliards de dollars, soit 1,8 p. 100 de plus que l'an dernier, alors que les dépenses totales du gouvernement, sans compter le service de la dette, augmenteront de 3,6 p. 100. Cette baisse du financement ne se limite pas à un an. L'augmentation moyenne du financement fédéral rapportée pour la période allant de 1985 à 1989 a été de 2,3 p. 100, alors que, durant la même période, l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, qui, pour beaucoup, est sensiblement inférieure au taux d'inflation réel des établissements d'enseignement post-secondaire, a été de 4,2 p. 100¹⁰¹.

À part leur manque à gagner de plus de 4 p. 100 par rapport à l'inflation, les établissements post-secondaires s'attendent à une hausse de 3 p. 100 des inscriptions cette année et à d'autres augmentations réelles à l'avenir.

De plus en plus de personnes s'inquiètent du fait que les systèmes d'éducation primaire et secondaire canadiens ont un moins bon rendement que ceux des pays concurrents, avec l'exception possible des États-Unis. Le premier ministre avait laissé entendre que la question d'une stratégie nationale en matière d'éducation serait à l'ordre du jour de la dernière rencontre des premiers ministres. Cependant, à cause des difficultés qui continuent d'entourer l'Accord du Lac Meech, cette question n'a pas reçu toute l'attention qu'elle mérite.

4.1.3 Recherche et développement

Il est notoire que le Canada consacre relativement peu de fonds à la recherche et au développement. Le Canada se place toujours bon dernier ou avant-dernier parmi les pays de l'OCDE pour le pourcentage du PIB consacré à la R-D et ses dépenses représentent à peu près la moitié du taux des États-Unis, du Japon ou de l'Allemagne de l'Ouest. En chiffres, les dépenses canadiennes au titre de la R-D industrielle s'élevaient à seulement 3,8 milliards de dollars comparativement à 107 milliards de dollars aux États-Unis en 1986.

La plupart des commentateurs et des analystes de l'industrie sont d'accord pour dire que le Canada devra accroître ses dépenses de R-D pour assurer sa prospérité pendant cette période d'adaptation structurelle. Cela suppose également une meilleure collaboration entre les

¹⁰¹ Cette question est débattue à fond dans CANADA, COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES, 1987, *Politique fédérale en matière d'enseignement post-secondaire*.

Une autre étude réalisée au début de 1988 par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante révèle que 43 p. 100 des petites entreprises considèrent la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée comme un important problème.

Le Conseil consultatif sur l'adaptation estime que l'éducation et la formation sont la clé du succès pour le Canada et pour chaque entreprise. Cependant, comme le signale le Conseil consultatif, peu de sociétés s'occupent de formation ou de recyclage au Canada. D'après le rapport du Conseil,

«... en 1984, trois établissements sur quatre ne dispensaient aucune formation à proprement parler... En outre, les faits montrent que, dans les entreprises qui offrent des programmes de formation, ces derniers s'adressent en grande partie au personnel qui a déjà un niveau supérieur de scolarité et de rémunération⁹⁷».

Tout en étant d'avis que «la responsabilité de la formation des chômeurs — à peu près un million de personnes — appartient principalement à l'État... [et que] c'est au secteur privé qu'incombe le gros de l'effort à consentir en matière de formation au Canada — c'est-à-dire la formation des personnes occupées, au nombre d'environ 12 millions», le Conseil consultatif admet qu'«il ne suffira pas d'exhorter le secteur privé à accroître ses efforts de formation pour obtenir satisfaction» et recommande d'imposer aux entreprises une obligation fiscale qui serait entièrement effacée si elles dispensaient une formation de base à leurs employés. Cependant, même si «le Conseil est conscient que, si l'on ne prend pas certaines précautions, cette formule risque que de n'entraîner qu'un accroissement minimal de la formation», il estime que «cette obligation fiscale devrait être établie à un niveau assez bas pour que les employeurs n'aient pas de mal à s'y conformer⁹⁸».

Bien que la réaction des milieux d'affaires au transfert de la responsabilité de la formation proposé par le Conseil ait été généralement positive⁹⁹, la Chambre de commerce manifeste une certaine réticence devant l'idée d'un impôt sur l'emploi¹⁰⁰. L'Ontario envisage d'établir son propre programme, mais il semble vraisemblable qu'il suscitera les mêmes objections. Lors d'une conférence organisée récemment par l'Association des manufacturiers canadiens (AMC) et le premier ministre de l'Ontario, les participants n'ont même pas réussi à s'entendre

⁹⁷ CONSEIL CONSULTATIF SUR L'ADAPTATION, 1989, *S'adapter pour gagner*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, p. 46.

⁹⁸ Ibid, p. 47-48.

⁹⁹ «Bouncing into job retraining», 3 avril 1989.

¹⁰⁰ «Report Links Tax to Training», 30 mars; et «de Grandpré report split», 14 avril. En fait, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante s'est retirée de l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi à cause de son opposition à l'impôt de formation proposé.

Les organisations commerciales internationales comme le GATT n'ont jamais pu déterminer précisément ce qui constitue une subvention⁹³ et les commissions et les tribunaux commerciaux des États-Unis ont adopté diverses définitions des subventions qui peuvent faire l'objet de droits compensateurs. Bien que la «disponibilité générale» d'un programme constitue le facteur décisif pour échapper à ces définitions, les tribunaux commerciaux américains ont interprété cette notion de façon très différente⁹⁴.

4.1.2 Formation et éducation

Depuis le début des années 80, le marché du travail se caractérise par une demande croissante de travailleurs ayant un niveau élevé de scolarité et de compétences. Cette tendance reflète tant un déplacement de la composition professionnelle de la main-d'œuvre vers les postes de gestion et les emplois nécessitant des diplômés universitaires spécialisés, qu'une augmentation des compétences et du niveau d'études requis dans la plupart des professions.

Par conséquent, éducation et formation prennent une importance croissante lorsqu'il s'agit d'assurer une pleine utilisation de la main-d'œuvre et de tirer partie des perspectives qui s'ouvrent aux entreprises canadiennes. En décembre 1988, M. de Grandpré a dit au Comité sénatorial des affaires étrangères que «le Canada connaîtra très bientôt des pénuries de main-d'œuvre dans certaines spécialités, surtout si les universités continuent à manquer de fonds⁹⁵». Même si ces tendances sont claires et, en général, reconnues par les gouvernements, l'industrie et les responsables scolaires, l'offre de travailleurs compétents ne suit plus la demande dans certaines professions. Le nombre croissant d'emplois qui restent vacants est la preuve la plus évidente d'un déséquilibre de plus en plus important entre les compétences disponibles et celles qui sont demandées. En fait, d'après Statistique Canada, 14 p. 100 des entreprises manufacturières ont signalé que leurs activités de production sont entravées par un manque de main-d'œuvre qualifiée⁹⁶.

⁹³ Voir section 2.3.2 : Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux.

⁹⁴ On pourrait croire que l'expression «disponibilité générale» se passe d'explication. Néanmoins, on en a donné des interprétations très différentes. D'après certains, un avantage «spécifique» peut découler de programmes gouvernementaux fondés sur des taux de participation — c'est-à-dire la répartition et le nombre d'entreprises admissibles qui se servent réellement du programme — même si ces programmes sont offerts à tous. Dans d'autres cas, on a jugé qu'un programme à l'intention de l'industrie de la pêche ou de l'industrie forestière dans leur ensemble n'était pas universel et qu'il fallait qu'il soit offert aux deux industries, voire à toutes les industries, afin d'être jugé «général».

⁹⁵ CANADA, *Procès-verbaux et témoignages*, 29 décembre 1988.

⁹⁶ STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur les perspectives du monde des affaires*, octobre 1988.

Ayant adopté l'hypothèse que la plupart des pressions qui s'exercent au Canada en faveur de la restructuring industrielle découlent de l'évolution rapide de l'environnement mondial, et non pas particulièrement de l'ALÉ, le Conseil consultatif estime que les programmes d'adaptation doivent être universels pour que tous ceux qui sont déplacés reçoivent une aide équivalente.

Par conséquent, le Conseil n'a pas proposé d'offrir des programmes spéciaux pour les travailleurs déplacés par l'ALÉ. Il a plutôt adopté le point de vue du Conseil économique du Canada en soutenant que les effets de l'Accord sur des sociétés et des travailleurs particuliers ne peuvent être distingués des autres effets mondiaux ou des facteurs qui touchent certaines industries ou entreprises en particulier.

Le Conseil a également proposé de modifier les objectifs du système canadien de protection de l'emploi pour qu'il joue moins le rôle d'un «filet de sécurité» que celui d'un «tremplin» aidant les chômeurs à retrouver du travail, surtout en accroissant leurs compétences professionnelles. À l'appui de son point de vue, le Conseil signale que la Suède consacre à la formation une forte proportion des fonds affectés au marché du travail et a recommandé que le Canada en fasse autant. Toutefois, il a omis de mentionner la politique de plein emploi de ce pays qui lui a permis de maintenir son taux de chômage aux alentours de 2 p. 100. Non seulement les chômeurs suédois touchent le double des prestations canadiennes actuelles d'assurance-chômage, mais ils bénéficient également d'une aide à la formation quatre fois plus élevée. Le fait de simplement modifier les composantes du régime canadien ne permettra donc probablement pas d'atteindre les mêmes résultats qu'en Suède.

Le *Rapport* du Conseil reconnaît l'importance de la protection qu'assure l'assurance-chômage et dit que les nouveaux programmes et les pressions concurrentielles accrues que l'ALÉ exercera sur les programmes actuels, nécessiteront l'affectation de nouvelles ressources pour élargir et rehausser l'aide fournie. Au lieu de cela, les modifications proposées dans le projet de loi C-21 consistent uniquement à redistribuer les ressources à l'intérieur du régime. Dans le projet de loi C-21, le gouvernement adopte l'une des recommandations du Conseil, à savoir accroître les sommes disponibles pour la formation et le recyclage, en réduisant les prestations personnelles.

Certains opposants à l'ALÉ attribuent le fait que le Conseil et le gouvernement ont tous deux essayé d'éviter de proposer des programmes d'adaptation spéciaux à leur crainte d'une réaction américaine plutôt qu'à l'impossibilité de trouver plus que quelques industries qui pourraient être touchées. De tels programmes seraient, bien entendu, sujets à des droits compensateurs même sans l'ALÉ.

Cependant, des accords commerciaux comme le GATT prévoient en général une protection temporaire pour les sociétés et les travailleurs menacés par de nouvelles concessions commerciales ou par des déséquilibres temporaires des balances commerciales. En outre, les gouvernements peuvent prendre des mesures qu'ils jugent nécessaires pour faciliter l'adaptation pendant ces périodes de transition sans avoir trop à craindre des mesures de représailles. L'ALÉ n'exempte pas les programmes d'adaptation de l'application des lois existantes sur les droits compensateurs, même s'ils sont conçus précisément pour faciliter les déplacements découlant de l'ALÉ. Il prévoit plutôt que les programmes d'adaptation structurelle seront de nature «générale» et qu'ils ne seraient donc pas susceptibles de faire l'objet de droits compensateurs.

⁹² Voir la section 5.3.2.1 : Réforme de l'assurance-chômage.

⁹¹ 5 avril 1989.

⁹⁰ «Ajustement structurel» désigne essentiellement le déplacement et la réorganisation des ressources économiques, dans les entreprises et les industries et entre elles, destinés à tirer partie de nouveaux domaines d'avantage comparatif et à réagir aux changements structurels des systèmes économiques national et international. Les exemples récents de tels changements vont des fluctuations rapides du coût relatif du pétrole à la compétitivité internationale croissante des pays nouvellement industrialisés et à leur orientation vers l'exportation. C'est là une définition vaste en fonction des sources envisagées du changement structurel, qui englobe en outre le rôle de répartition du gouvernement et des mécanismes du marché. Voir SALEMBIER, G.E., 1985, *Negotiating Structural Adjustment Internationally: Challenges for National Trade Policy*, International Economics Program Discussion Paper 8504, Ottawa, IRPP, p. 1.

Parallèlement, comme les sommes que le gouvernement fédéral consacre aux programmes existants et les **prestations d'adaptation pour les travailleurs** et le **Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés** n'ont pas augmenté aussi rapidement que l'inflation, de nombreux observateurs disent que les programmes existants sont inadéquats et que les améliorations que le Conseil consultatif a jugé nécessaires et que le gouvernement a proposées ne sont pas suffisantes⁹².

Dans un article intitulé «Un vieux refrain pour les nouveaux chômeurs», le *Toronto Star* dit qu'une telle approche sert plus souvent les intérêts de l'industrie que ceux des «victimes de l'adaptation, les travailleurs⁹³». De nombreuses personnes qui espéraient de nouveaux programmes de prestations directes aux travailleurs déplacés ont été déçues par les propositions du Conseil.

Au lieu de se concentrer sur l'adaptation des travailleurs, le rapport formule des recommandations visant à améliorer les mécanismes d'ajustement structurel en général⁹⁰.

Afin de déterminer ce qu'il fallait faire pour remplir cet engagement à l'égard de l'adaptation de la main-d'œuvre, le gouvernement a créé un groupe spécial, le Conseil consultatif sur l'adaptation, pour examiner les programmes existants, pour recommander des améliorations nécessaires et pour en proposer de nouveaux. Le Conseil a publié son rapport, *S'adapter pour gagner*, en mars 1989.

Au cours des négociations sur le libre-échange et de la campagne électorale de 1988, le gouvernement a affirmé, à maintes occasions, qu'il s'arrangerait, s'il le fallait, pour «donner généreusement en vue d'une adaptation massive» et pour «établir les meilleurs programmes qui aient jamais existé dans le monde».

prévisible de l'adaptation à un marché élargi en mettant sur pied de nouveaux et de meilleurs programmes d'adaptation de la main-d'œuvre à l'intention de ceux qui auront été déplacés par suite de l'ALE.

Comme nous l'avons fait remarquer maintes fois dans ce rapport, les années 80 ont été une période d'adaptation et de restructuration industrielles intenses à l'échelle mondiale. L'Accord de libre-échange constitue une nouvelle source de pressions, de défis et de possibilités qui s'ajoutent aux pressions s'exerçant déjà sur le Canada. Il est difficile de distinguer les réactions des acteurs de la scène économique canadienne à l'ALE de leurs réactions aux forces mondiales, et il est tout aussi difficile de dire si les réactions des décideurs face aux nécessités d'adaptation sont uniquement, voire surtout, attribuables à l'ALE.

Nous présentons donc, dans le présent chapitre, un aperçu général des réactions et des initiatives observées depuis le début des négociations de l'ALE, sans essayer de déterminer si elles sont ou non principalement attribuables à l'Accord. Nous mettons l'accent sur les réactions du gouvernement fédéral mais nous présentons également celles des autres ordres de gouvernement, du secteur privé et de divers groupes d'intérêt à la fin du chapitre.

L'ALE était et reste une initiative du gouvernement fédéral, qui s'inscrit dans ses efforts pour assurer la compétitivité de l'économie. Les mesures qu'il prend pour encourager et faciliter l'adaptation et pour en atténuer les coûts sont indissociables de la mise en oeuvre de l'ALE.

4.1 LE GOUVERNEMENT CANADIEN

Le processus d'adaptation à la nouvelle concurrence — la restructuration (dont il est question à la section 3.0) — amène en général, en même temps que les avantages présumés de la libéralisation des échanges, un certain nombre d'effets négatifs spécifiques, et de nombreux observateurs croient que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de premier plan pour atténuer ces effets. Il s'en est acquitté principalement par le biais de la prestation de services sociaux comme l'assurance-chômage.

Il est important de prendre des mesures sociales qui servent de filets de sécurité, mais il est tout aussi important d'assurer des services publics fondamentaux qui facilitent l'adaptation : politiques en matière de communication; aide à l'éducation, à la formation et au recyclage; politiques plus générales en matière de mobilité de la main-d'oeuvre; recherches fondamentales et politiques d'encouragement de la R-D commerciale, essentielle pour que l'industrie canadienne conserve son avance dans le nouvel environnement concurrentiel; et aide aux gouvernements régionaux qui offrent tout une panoplie de politiques d'aide à l'implantation et au développement des industries. Le gouvernement fédéral a, à cet égard, un rôle de premier plan à jouer, souvent en collaboration avec les provinces, quoique les opinions varient beaucoup quant à l'importance de ce rôle dans chacun de ces domaines.

4.1.1 Programmes d'adaptation de l'emploi

Dans une économie qui s'adapte aux pressions qui l'obligent à se restructurer, les compétences et la formation des travailleurs déplacés ne sont pas toujours pertinentes ni suffisantes pour leur permettre de répondre aux exigences des nouveaux emplois créés. Le gouvernement a promis qu'il prendrait des mesures pour faciliter cette transition qui est un élément naturel et

La question du contenu national des biens importés au Canada, depuis le Mexique, mais en passant par les Etats-Unis, se posait avant les négociations de l'ALE, mais l'on craint que la réduction des barrières tarifaires entre le Canada et les Etats-Unis aggrave le problème. L'incertitude à ce sujet ne sera pas dissipée avant que l'on ne connaisse suffisamment le fonctionnement et l'utilisation des règles sur l'origine nationale pour déterminer s'il y a des façons d'importer du Canada en franchise des produits fabriqués dans les maquiladoras et expédiés aux Etats-Unis. On s'efforcera de surveiller la situation et de recueillir tous les faits utiles au fur et à mesure qu'ils se présentent.

- On rapporte qu'au moins une entreprise a été créée pour aider d'autres sociétés à se réinstaller entièrement à l'extérieur du pays. En effet, **Bottom Line Technologies** annonce qu'elle offre des conseils sur ce qu'elle appelle « le réservoir de main-d'œuvre hautement qualifiée et bon marché » du Mexique et promet de surveiller « le déplacement discret d'usines complètes au Mexique ».

3.4.3 Règles d'origine

Comme les biens produits dans les maquiladoras entrent aux Etats-Unis pratiquement en franchise, certains ont craint qu'ils ne soient réexportés au Canada en franchise. Cependant, de récentes directives du département américain du Commerce établissent clairement que les Etats-Unis n'ont pas l'intention de considérer comme américains les produits traités dans un tiers pays avant d'être expédiés vers leur destination finale. On peut lire ce qui suit dans ces directives :

... en particulier, les marchandises produites par des établissements américains ou canadiens des maquiladoras du Mexique ou d'autres pays ne sont pas admissibles, quelle que soit l'importance de leur contenu américain ou canadien⁸⁹.
En vertu des mêmes règles, les produits réexpédiés aux Etats-Unis pourraient encore être jugés d'origine nationale et ainsi entrer en franchise aux termes de l'ALE.

Aux termes du chapitre 3 de l'ALE, les produits sont jugés d'origine nationale dans les cas suivants :

- les accessoires, pièces de rechange ou outils livrés avec tout équipement, machine, appareil ou véhicule dont ils font normalement partie sont réputés avoir la même origine que cet équipement;

- les biens transformés aux Etats-Unis ou au Canada peuvent aussi être jugés d'origine nationale. Cependant, ils ne le seront pas, si la transformation qui amène un changement de classification tarifaire est une simple opération de dilution, de finition, d'emballage ou de groupage qui a pour but de contourner les règles établies.

Pour certains produits, la valeur ajoutée au Canada ou aux Etats-Unis doit être d'au moins 50 p. 100 (et dans certains cas de 70 p. 100), pour qu'ils soient considérés d'origine nationale. Selon ces règles, il se peut que des pièces constitutives ou assemblées au Mexique soient retournées aux Etats-Unis et transformées suffisamment pour en changer la classification tarifaire et faire en sorte qu'elles soient réputées être d'origine nationale quand elles sont par la suite exportées au Canada à partir des Etats-Unis.

- La société **RCA**, division de GE, une des premières entreprises à s'installer dans les maquiladoras, qui compte aujourd'hui environ 5 000 employés au Mexique.

Les usines des maquiladoras représentent, pour le Mexique, sa deuxième plus importante source de devises étrangères, après le pétrole et avant le tourisme.

On estime qu'au moins 60 p. 100 de tous les intrants utilisés dans les maquiladoras viennent des États-Unis et ils sont exempts de douane quand ils retournent aux États-Unis. Beaucoup de produits fabriqués dans la région sont visés par le Système généralisé de préférences amérïcain qui assure des droits de douane inférieurs ou nuls aux produits provenant de pays en développement désignés. Dans bien des cas, on ne paie des droits que sur la main-d'oeuvre des produits assemblés qui, en raison de la faiblesse des salaires et de l'absence d'avantages, dépassent rarement 15 p. 100 de la valeur des produits.

3.4.2 Opérations canadiennes dans les maquiladoras

Les maquiladoras ont fait la manchette au Canada quand, à la fin de 1988, le matériel d'une usine de **Fleck Manufacturing** de London en Ontario a été déménagé chez **Sistemas y Conexiones**, à Nogales, ce qui a fait perdre leur emploi à 200 travailleurs canadiens. Ces derniers, qui gagnaient entre 6,65 \$ et 7,04 \$ l'heure, s'étaient mis en grève pour en obtenir davantage.

Il faut noter que, d'après M. Fleck, ce déménagement était envisagé depuis un certain temps déjà et devait se faire indépendamment des résultats des négociations sur le libre-échange. Au moins deux autres sociétés ont supprimé des emplois par suite du déplacement d'activités, de contrats, ou d'installations vers le Mexique.

- Soixante-cinq employés de **Bowie Manufacturing**, de Lindsay (Ontario), ont été mis à pied par suite du transfert d'un contrat avec Kimberley-Clark pour la fabrication de sarraus de laboratoire. Le coût unitaire des sarraus faits au Canada était de 0,60 \$; ils sont aujourd'hui produits au Mexique pour environ 0,04 \$ pièce. Le nouveau fournisseur de Kimberley-Clark exploite ce qu'on appelle des installations «jumelles». Le tissu des sarraus est coupé à Tucson en Arizona et les pièces sont cousues de l'autre côté de la frontière mexicaine. Quand les sarraus retournent aux États-Unis, seuls les coûts de main-d'oeuvre sur la valeur ajoutée sont assujettis à des droits de douane. S'ils étaient envoyés au Canada, la valeur totale des produits y serait assujettie.

- La division **Bendix Safety Restraints** d'Allied Signal a mis à pied 400 travailleurs à Collingwood pour transférer ses activités au Mexique. Un porte-parole de la société a affirmé que cette mesure «strictement économique» n'avait rien à voir avec l'ALÉ. Bendix continuera de produire des ceintures de sécurité pour le marché canadien à Collingwood; ce sont ses opérations d'exportation (les pièces destinées aux États-Unis) qui sont passées au Mexique.

D'autres entreprises canadiennes se sont installées dans les maquiladoras et notamment **Dicon Systems**, **Custom Trim** et **Ideal Equipment**.

Dans différentes régions du monde, beaucoup de pays ayant atteint divers degrés de développement, ont recours à ce qu'on appelle les «zones de promotion des exportations» pour augmenter leur compétitivité et leur part de la production et des échanges mondiaux.

Ces zones désignent autant les simples zones franches portuaires que les enclaves manufacturières ou de services, soumises à une réglementation et à des normes d'emploi différentes ou moins strictes que celles du reste du pays, ou encore les centres financiers internationaux soustraits à la réglementation nationale.

3.4.1 Région mexicaine des maquiladoras

Le cas le plus fréquemment cité en rapport avec l'ALE est celui de la région mexicaine des maquiladoras⁸⁸.

Cette région a été établie il y a vingt-cinq ans, lorsque Washington a mis fin au programme qui permettait aux Mexicains de venir travailler aux Etats-Unis. Le Mexique avait alors décidé d'autoriser la propriété étrangère dans une bande de 28 kilomètres le long de la frontière américaine à la condition que toutes les marchandises qui y étaient fabriquées soient immédiatement exportées. Il y a quinze ans, la zone a été étendue à tout le Mexique, mais la plupart des sociétés s'établissent le long de la frontière, surtout à Tijuana, à Nogales, à Ciudad Juarez, à Reynosa et à Matamoros.

Environ 500 000 Mexicains travaillent actuellement dans les entreprises régies par les dispositions des maquiladoras. Il est difficile d'évaluer leur salaire moyen compte tenu de la fluctuation des frais de transport et de repas, mais ils gagnent en moyenne 0,60 \$ CAN l'heure pour faire du travail d'assemblage. Ce salaire attire un grand nombre de travailleurs mexicains parce qu'il est assez intéressant et que le chômage est très élevé au pays, mais il est énormément inférieur aux salaires canadiens ou américains.

La dévaluation du peso en 1982 a accéléré l'établissement des usines dans la région : entre 1 800 et 2 000 sociétés américaines, canadiennes et japonaises s'y sont implantées. Certaines d'entre elles auparavant, établies dans d'autres pays du Tiers monde, ont déplacé leurs activités au Mexique, plus près des usines de montage et des superviseurs qui se trouvent aux Etats-Unis. Y sont installés notamment :

- Les trois grands fabricants d'automobiles américains et beaucoup de filiales de fabrication de pièces;
- Les grands fabricants de matériel électronique, y compris **Northern Electric** qui a une usine à Matamoros;

⁸⁸ On qualifie entre autres les maquiladoras «d'ateliers de misère».

Après le rejet de sa proposition initiale par Investissement Canada, l'Institut Mérieux s'est engagé à consacrer 160 millions de dollars de plus en R-D sur cinq ans dans un nouveau centre de biotechnologie qui doit être construit à Willowdale en Ontario, à nommer six Canadiens au nombre des dix membres du conseil d'administration de la nouvelle société et à offrir ses actions aux Canadiens⁸⁷.

Si, dans un sens, l'affaire Connaught soulève de grandes interrogations, il faut aussi noter que beaucoup d'entreprises canadiennes — notamment Campeau, Olympia et York, Rogers Cablesystems, BCE et Bombardier — multiplient leurs prises de contrôle à l'étranger. Il serait donc difficile d'exiger la protection du marché national tout en multipliant les acquisitions hors de nos frontières.

Quelques législateurs américains, jugeant qu'il y avait trop d'investissements étrangers chez eux, ont présenté des projets de loi tendant à examiner et à limiter les prises de contrôle étrangères aux Etats-Unis. Même si Washington résiste à ces tentatives de créer une version américaine de l'ancienne Agence canadienne d'examen des investissements étrangers, des pressions continueront sûrement à s'exercer dans ce sens par suite des importantes acquisitions effectuées par des étrangers aux Etats-Unis et du déplacement des installations de production américaines vers des pays tiers.

⁸⁷ Le gouvernement a finalement approuvé les deux soumissions et les actionnaires de Connaught ont accepté l'offre de l'Institut Mérieux.

Depuis l'élection de 1984, le gouvernement a pour politique de réduire les obstacles à l'investissement étranger au Canada⁸³. L'ALE étend le principe du traitement national aux investissements américains faits au Canada.

Les prises de contrôle et les tentatives de prise de contrôle de sociétés canadiennes telles que **Lumonics, de Havilland, Falconbridge et Connaught BioSciences**, ont récemment fait ressurgir la crainte que l'économie canadienne en général, et le secteur de pointe de la haute technologie, en particulier, ne tombent sous la domination étrangère⁸⁴.

Les prises de contrôle et les acquisitions ont relancé les discussions sur la nécessité et les avantages d'une politique « industrielle » ou « nationale » et l'éventuel besoin de « protéger » des usines stratégiques.

Bien que la question ne soit pas directement liée à l'ALE, le récent débat sur la vente de Connaught à l'Institut Mérieux de France s'est concentré sur la question de savoir si les emplois de recherche-développement resteraient au Canada et si les retombées dans le domaine de l'emploi profiteraient au Canada ou à la France.

Les opposants à cette prise de contrôle soutiennent que le propriétaire étranger de **Connaught BioSciences**⁸⁵ consacrerait une part moindre de ses dépenses de recherche-développement à des travaux faits au Canada et que toute nouvelle découverte appartiendrait à la société mère. L'Institut Mérieux a proposé de continuer à financer des travaux de recherche-développement au Canada dans le cadre de projets et d'efforts franco-canadiens.

La société suisse Ciba-Geigy, qui s'intéressait aussi à Connaught, avait également proposé de combiner les efforts de la société canadienne et de l'un de ses associés américains, Chiron, pour se lancer dans des travaux de biotechnologie, domaine de pointe de la recherche pharmaceutique moderne⁸⁶.

⁸³ Cette question est traitée davantage à la section 4.2.5.

⁸⁴ Statistique Canada n'a pas de chiffres récents sur la propriété étrangère au Canada, mais on estime qu'elle pourrait atteindre 35 p. 100 cette année dans le secteur des sociétés non financières et 25 p. 100 dans l'ensemble de l'économie.

⁸⁵ Connaught porte le nom des laboratoires où l'insuline a été découverte et qui relevaient de l'Université de Toronto avant d'être vendus à la Corporation de développement du Canada en 1972. La société Connaught BioSciences a été constituée après la dissolution de la CDC et la privatisation de son actif. L'Institut Mérieux, qui est un grand fabricant de sérum, est contrôlé par Rhône-Poulenc, une société d'Etat française.

⁸⁶ Ciba-Geigy consacre à la R-D près de 10 p. 100 de ses recettes totales de 14 milliards de dollars, tout comme sa filiale canadienne dont les recettes atteignent 385 millions de

Dans les pays industriels, les emplois dans le secteur des services augmentent de façon constante et dans les échanges internationaux, la proportion des services progresse régulièrement.

Ce secteur comprend les services financiers, la construction, les transports et les télécommunications, les services de consultation, l'éducation et les soins de santé, la vente au détail et le tourisme. Près de 70 p. 100 de la production au Canada vient du secteur des services qui récemment a assuré la création de neuf nouveaux emplois sur dix.

L'ALE est le premier accord de commerce international à essayer d'établir des règles en ce domaine.

Il y a peu à signaler dans le secteur des services financiers si l'on fait fi des rumours qui circulent. Des intérêts américains envisageraient d'acheter Canada Trust, mais ce projet pourrait être visé par les nouvelles restrictions sur la propriété des sociétés de fiducie qu'imposera une prochaine loi canadienne. En fait, tout le secteur, autant l'évolution des institutions financières au Canada et les réglementations fédérale et provinciale que leur «mondialisation», est un domaine qui mérite une surveillance continue.

son usine de montage d'Oakville, même si les voitures qu'elle y produit doivent être éliminées d'ici deux ans.

• **General Motors** a annoncé qu'en 1991, c'est à Flint au Michigan que seront construites les fourgonnettes qui sont actuellement produites à Scarborough en Ontario, mais elle n'a pas indiqué si un autre véhicule y serait fabriqué. Elle a également annoncé qu'elle allait fermer son usine de fourgonnettes à Lordston en Ohio.

• **Freightliner**, un fabricant de camions, a préféré St. Thomas (Ontario) à une éventuelle localité américaine pour l'implantation de sa nouvelle usine où pourront travailler environ 1 200 personnes. On ne sait pas encore si les pressions politiques exercées par le secteur de l'automobile qui est en déclin, sans compter le déséquilibre enregistré entre la production et la consommation des automobiles au Canada et aux États-Unis⁸⁰, renverseront la tendance récente qui fait augmenter la part de la production au Canada et qui incite les fabricants américains à privilégier leur pays au détriment du Canada⁸¹.

Bien sûr, certaines sociétés préfèrent encore investir sur le marché national, mais la tendance mondiale est à l'internationalisation et à l'implantation d'activités d'entreprises là où la situation organisationnelle, les coûts des facteurs de production et les conditions du marché — y compris les salaires, les règles sur la santé et la sécurité, les régimes d'impôt et de réglementation — sont les plus favorables⁸².

L'investissement des entreprises américaines à l'étranger est aujourd'hui plus important qu'il ne l'a jamais été, atteignant 17 p. 100 de l'actif commercial total. Fait à noter, 40 p. 100 des nouveaux placements s'écartent de la voie classique des investissements directs et des placements de portefeuille pour prendre la forme de coentreprises.

⁸⁰ Le Canada assemble environ 800 000 autos par an de plus qu'il n'en achète, le reste étant exporté aux États-Unis. Les niveaux d'emplois font aussi ressortir ce déséquilibre, qui est toutefois réduit considérablement quand on tient compte de toute la production des pièces.

⁸¹ On ne sait pas non plus si les fabricants étrangers choisiront de s'installer au Canada ou aux États-Unis. Les États-Unis hésitent de plus en plus à accueillir les investisseurs étrangers, ce qui laisser supposer que les étrangers pourraient logner d'abord du côté du Canada; toutefois, l'ouverture de nouvelles usines et la création de nouveaux emplois sont vues d'un bien meilleur oeil que la prise de contrôle d'installations existantes.

⁸² En fait, plusieurs entreprises américaines indiquent avoir déplacé toutes leurs activités de production à l'extérieur des États-Unis. Par exemple, Mattel, entreprise détenue et contrôlée par des Américains et l'un des plus grands fabricants de jouets au monde, ne fabrique pratiquement aucun jouet aux États-Unis.

• **Ford** ferme à Windsor une usine de fabrication de moteurs qui servait à répondre à la demande excédentaire d'une usine américaine. Pourtant, elle compte ouvrir une usine fabriquant le même produit ailleurs aux États-Unis. Elle n'a rien annoncé au sujet de

On peut citer d'autres exemples dans l'industrie de l'automobile, industrie visée par le libre-échange depuis 25 ans. Si l'ALÉ a une influence sur l'évolution récente de cette industrie, elle est bien minime. Pourtant, la concurrence accrue qu'elle connaît en raison des importations et de la capacité excédentaire provoque sa réorganisation massive, ce qui peut donner une idée de ce qui se produira dans les autres secteurs de l'économie qui seront bientôt rationalisés. On prévoit qu'au moins douze usines appartenant aux trois Grands constructeurs de l'automobile risquent de fermer leurs portes, mais il reste à savoir quel pays sera touché et où les nouveaux investissements seront faits.

• Invoquant la faiblesse des droits de douane, **Dow** a annoncé qu'elle investirait 800 millions de dollars pour la construction d'une usine de produits pétrochimiques à base d'éthylène à Fort Saskatchewan.

• Pour alimenter le marché nord-américain en poudre imprimante, **Xerox** investira environ 17 millions de dollars dans ses nouvelles installations à Newmarket en Ontario.

• En revanche, **Cameco**, fabriquant des appareils General Electric au Canada, construit des installations modernes à Montréal pour fabriquer des séchoirs et des lave-vaisselle répondant à la demande de tout le marché nord-américain, et au moins 30 p. 100 de sa production est destinée aux États-Unis.

• Quand elle a décidé de cesser de fabriquer un modèle de machine à laver produit par sa filiale canadienne, **Inglis, Whirlpool**, au lieu de créer et de fabriquer un nouveau modèle au Canada, a choisi de le remplacer par un modèle conçu et construit aux États-Unis et a, par conséquent, fermé l'une de ses usines canadiennes et mis à pied 650 travailleurs dans les trois autres.

Les opposants à l'ALÉ indiquent que même si beaucoup d'usines et d'activités existantes ne sont pas menacées par la levée des droits de douane, les décisions prises relativement à de nouveaux investissements et à de nouvelles implantations pourraient favoriser les États-Unis au détriment du Canada. Encore dans ce cas, des exemples viennent confirmer et infirmer leurs dires.

3.2.2.5 Décisions en matière d'investissements

• **Bachan Aerospace** a fermé son usine de Détroit et déménagé toutes ses activités de production à Windsor en Ontario.

• La chaîne de production de **FM Foods**, à Chicago (Illinois) fermera ses portes pour être déménagée à l'usine principale de l'entreprise à Newmarket en Ontario.

maintenant 2 000 employés.

moteurs par jour n'en produit plus qu'un par semaine, et elle a perdu plus de 8 000 employés. À London, la production s'est accélérée, passant d'un moteur par semaine à deux par jour, et 500 travailleurs sont venus grossir les rangs de l'effectif qui compte

- À cause de l'affaiblissement du marché des silencieux de remplacement, **Muffler** a fermé son usine de Scarborough pour utiliser davantage la capacité sous-utilisée de ses installations modernes de Hartford au Connecticut.
- **Glidden (Canada)** fermera deux de ses quatre usines canadiennes pour servir le marché canadien à partir de la capacité excédentaire de ses usines américaines.

Au moins une étude effectuée par le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie indique que la levée des droits de douane et l'augmentation de la concurrence étrangère dans l'industrie des produits électriques pourraient poser un problème aux fabricants canadiens. Deux exemples récents semblent confirmer cette crainte.

- **Square D**, fabricant international de pièces électriques, a annoncé qu'elle fusionnera la production des deux usines canadiennes d'Edmuntson au Nouveau-Brunswick et de Port Colborne en Ontario à celle de ses usines américaines existantes où les coûts de production sont inférieurs en raison de volumes plus grands. La société a refusé d'admettre que l'ALE avait motivé sa décision.

- **GE Canada** a annoncé qu'elle fermerait une partie de ses installations de fabrication d'ampoules à Montréal (Québec). Environ 65 p. 100 de la production sera déplacée à Oakville (Ontario) et le reste aux États-Unis.

Cependant, les réinstallations ne touchent pas seulement les entreprises étrangères. Des sociétés canadiennes aussi, ont décidé de s'implanter aux États-Unis et de réduire le nombre de leurs employés au Canada.

- **K.T. Industries** de Winnipeg a mis à pied 20 de ses 130 employés canadiens malgré la récente expansion de son activité aux États-Unis.

- **Ivaco** est en voie de fermer l'une de ses aciéries canadiennes, mais a offert des emplois aux États-Unis à près de 150 des 350 employés qu'elle a mis à pied.

Les gouvernements des États de l'Ohio, de l'Illinois, du Michigan et de la Caroline du Nord ont récemment annoncé qu'ils projetaient d'ouvrir des bureaux de développement économique à Toronto, suivant ainsi l'exemple de l'État de New York qui y en a un depuis au moins quinze ans. Les États de la Pennsylvanie et de l'Indiana envisagent eux aussi d'en ouvrir chacun un, et les huit États des Grands Lacs comptent en établir un ensemble bientôt. Les États veulent ainsi persuader plus d'entreprises canadiennes de s'installer chez eux⁷⁹.

Toutefois, les réinstallations ne se font pas toutes chez notre voisin du Sud.

- **Electro-Motive Division** de General Motors, qui fabrique des locomotives diesel, a pratiquement fini de déplacer vers London en Ontario les activités de son usine de McCook (Illinois), plus grande mais moins moderne. Cette usine qui a déjà fabriqué 5

⁷⁹ Les provinces canadiennes ont des bureaux semblables dans différents États américains depuis au moins 1958 et leur nombre dépasse la vingtaine.

Cependant, la restructuration des grandes sociétés a entraîné un important déplacement des moyens de production et de l'emploi à l'extérieur du Canada et des Etats-Unis. Il en est question à la section 3.4 (Zones de promotion des exportations).

Il y a aussi des entreprises américaines qui alimentent les marchés canadiens à partir des Etats-Unis et qui ferment leurs filiales canadiennes :

- **Outboard Marine Corporation** et **Toro** ont maintenant l'intention de répondre au marché canadien des petits moteurs à partir de leurs usines américaines et de mettre fin à leurs activités à Peterborough en Ontario et à Steinbach au Manitoba.
- **Gerber**, qui fournit près du tiers de la nourriture pour bébé au Canada, ferme ses installations canadiennes de transformation des aliments pour approvisionner le Canada à partir de ses usines américaines.

Par ailleurs, de grandes multinationales ont choisi d'approvisionner tout le marché nord-américain avec certains de leurs produits à partir d'un seul centre de production; la levée des barrières tarifaires leur a permis d'établir certains de ces centres au Canada.

- **Xerox** produira toute la poudre imprimante de ses machines canadiennes et américaines dans son usine agrandie d'Oakville en Ontario⁷⁸.

- **Procter and Gamble** a annoncé que son usine de Belleville en Ontario serait le centre de production nord-américain d'un de ses grands produits.

D'autres sociétés se sont installées ailleurs dans le cadre de leur restructuration afin de tirer parti des bas salaires et d'autres avantages qu'elles ont pu trouver dans certains Etats américains.

- **Bendix Safety Restraints** a déplacé 400 emplois de Collingwood vers l'Etat de l'Alabama et le Mexique.

Des marchés en déclin peuvent aussi mener à une restructuration favorisant les grandes sociétés américaines par rapport aux petites succursales canadiennes.

- Des exemples à ce sujet ont été cités aux sections 3.2.2.1 et 3.2.2.2.

- Warner-Lambert a déplacé son établissement de capsules **Parke-Davis**, qui employait 35 personnes à Brockville (Ontario), vers la Caroline du Sud où la capacité des installations existantes suffisait amplement à répondre aux besoins du marché canadien.

⁷⁸ La poudre imprimante améliorée et le mode de production utilisé ont tous les deux été mis au point au Canada par Xerox Canada.

vraisemblablement de former une entreprise distincte. Elle se concentrera sans doute sur un plus petit nombre de produits destinés au marché mondial ou produira des pièces pour d'autres établissements de GE.

GE a déjà réorganisé son réseau mondial selon cette formule, regroupant ses établissements étrangers dans 14 grands blocs, se débarrassant d'importants actifs, faisant de gros placements et concluant de nombreuses alliances stratégiques. En même temps, elle a réduit son personnel de 20 p. 100, le ramenant à un effectif d'environ 400 000 employés. GE a près de 10 000 employés au Canada. Il est à craindre que la privatisation et l'intégration dans l'empire multinational de GE Canada ne fassent perdre à cette dernière beaucoup de son autonomie et que les travaux de R-D et les décisions de gestion ne passent au siège social international. Ce cas ainsi que d'autres récentes privatisations de filiales canadiennes ont relancé, dans les conseils d'administration, les discussions sur le degré d'autonomie qu'on peut attendre des sociétés mères internationales.

Ces rachats ou «privatisations» se préparaient avant l'entrée en vigueur de l'ALÉ — y compris l'acquisition de Nabisco Brands par RJR Nabisco l'année dernière et celle de Westinghouse Canada par Westinghouse E.-U. en 1987 — mais les courtiers en valeurs disent que l'Accord a intensifié les pressions visant à faire racheter la part que les actionnaires minoritaires détiennent dans les filiales canadiennes.

Beaucoup de filiales ont été la cible de privatisations ou devraient l'être, comme en témoignent les activités de la bourse ou du milieu financier de Toronto. Parmi ces entreprises (la société mère figurant entre parenthèses), citons :

Ford Canada (Ford), Goodyear Canada (Goodyear), Budd Canada (Budd), Du Pont Canada (Du Pont), Celanese Canada (Hoechst), Corby Distilleries (Allied-Lyons), Corporate Foods (Maple Leaf Mills), Union Carbide Canada (Union Carbide), Hayes-Dana (Dana Corp), Kelsey-Hayes (Kelsey-Hayes), Hawker-Sidley (Hawker-Sidley), Phillips Cables (BICC), Scott Paper (Scott Paper), Xerox Canada (Xerox) et Teledyne Canada (Teledyne).

3.2.2.4 Réinstallations

On dit souvent que l'investissement direct étranger attiré par les barrières tarifaires fondera une fois les barrières levées et que de nombreuses multinationales quitteront donc le Canada. Cependant, tout porte à croire que, dans le cas des plus grandes multinationales, la rationalisation continentale est en gros déjà réalisée, surtout dans l'industrie automobile, et que les pertes d'emplois nettes et les changements de mode de production qu'entraîneront les suppressions des droits de douane seront très limités⁷⁷.

⁷⁷ Voir par exemple RUGMAN, A., 1988, *Trade Liberalization and International Investment*, document de travail 347, Ottawa, Conseil économique du Canada, et MCFETRIDGE, D.G., 1989, *Les entreprises multinationales et la libéralisation des échanges*, Ottawa, Conseil économique du Canada.

Environ 6 000 de ses employés aux États-Unis seront mis à pied ou devront prendre leur retraite.

- **La Société Campbell**, invoquant la saturation du marché, a fermé quatre usines aux États-Unis, où 2 800 emplois ont été perdus, et une à Portage la Prairie, au Manitoba, qui a entraîné la mise à pied de 168 employés.
- **Cheesborough-Ponds (Canada)**, une filiale d'Unilever, fermera son usine de Concord en Ontario, entraînant ainsi la mise à pied de 150 employés, pour regrouper dans ses autres installations de production la ligne de produits Fabergé récemment acquise.
- **Kodak (Canada)**, seul fabricant de pellicules photographiques au Canada, a indiqué qu'elle ne prévoit mettre aucun de ses 2 300 employés canadiens à pied, même si sa société mère compte réduire son effectif de 4 500 employés aux États-Unis.

- En raison d'un regroupement dans l'industrie entraîné par l'affaiblissement du marché des produits d'isolation, **Owens-Corning Fiberglass** (établie dans l'Ohio), a acheté l'autre moitié des intérêts de **Fiberglass Canada** qu'elle ne possédait pas encore de la société américaine PPG Industries et a effectué d'autres compressions à Fiberglass Canada en éliminant 371 employés à Sarnia, à Guelph et à Toronto. Elle avait réduit son propre effectif de 25 p. 100 au cours des trois dernières années, et Fiberglass Canada avait déjà mis à pied 100 employés à Mission, en Colombie-Britannique, et transféré sa production à une usine américaine.

3.2.2.3 Rachats de filiales

L'un des principaux objectifs d'une politique nationale fondée sur des droits de douane élevés consiste à favoriser l'établissement de filiales et la création d'emplois dans le pays. En cherchant à assurer le contrôle national⁷⁶, les gouvernements exigent souvent que leurs ressortissants détiennent une partie des actions des filiales et un certain nombre de postes à leur conseil d'administration. Comme chacun le sait, le Canada applique plus ou moins une politique de ce genre depuis la Confédération. On n'a qu'à songer à la Politique nationale de 1879 et, au nombre des programmes plus récents, à l'Agence d'examen de l'investissement étranger et au Programme énergétique national.

Cependant, les réductions des droits de douane négociées dans le cadre du GATT, ont rendu l'établissement de filiales canadiennes moins nécessaire ou moins avantageux dans beaucoup de secteurs. Avec les nouvelles réductions des droits de douane aux termes de l'ALE et l'extension du traitement national à de nouveaux investissements américains, en sus du nouveau rôle confié à Investissement Canada, les sociétés américaines n'ont plus du tout besoin de filiales canadiennes distinctes.

En 1989, **General Electric** a entrepris de racheter les 8 p. 100 d'actions de GE Canada détenues par le public, estimant qu'elles l'empêchent d'intégrer pleinement la filiale dans son organisation multinationale. Une fois qu'elle sera entièrement privatisée, GE Canada, qui fabrique une gamme étendue de produits destinés aux marchés canadiens, cessera

⁷⁶ Voir la section 3.3 sur le contrôle national

l'entreprise à un fabricant mondial était nécessaire pour assurer des perspectives de croissance à l'entreprise canadienne.

- **Domtex** cherchait un partenaire américain pour sa division de serviettes Caldwell, qu'elle a fusionnée à C.S. Brooks, et elle s'est jointe à Citicorp de New York pour acheter la division commerciale de textiles de Uniroyal-Goodrich, qui fabrique des cordes de pneus, pour renforcer ses activités canadiennes.

- **Stelco** a acheté des intérêts dans une aciérie de barres finies à froid dans l'Etat de l'Illinois.

- **Artopex**, une entreprise de meubles établie au Québec, a annoncé qu'elle projetait de construire une nouvelle usine à Albany, dans l'Etat de New York.

Dans ces deux derniers cas, les entreprises espèrent pouvoir exporter des pièces ou augmenter leurs ventes de produits canadiens grâce à une présence accrue aux Etats-Unis.

- **Quantified Signal Imaging** de Toronto, qui conçoit et fabrique des appareils médicaux d'électrodiagnostic, s'est lancée seule sur le marché américain en y ouvrant une filiale pour commercialiser ses produits là-bas, et a choisi d'entrer sur les marchés japonais et européen en s'associant à Mitsui et à ESAOTE Biomedica.

- **Husky Injection Moulding**, grand fabricant de machines à mouler et de teintures utilisées par l'industrie des conteneurs et des appareils ménagers, vient de vendre au géant japonais du matériel de construction Komatsu 26 p. 100 des intérêts de son entreprise, participation qui passera probablement à 50 p. 100. Komatsu voulait avoir accès à la technologie des grosses machines à mouler et offrira en échange celle qu'elle possède pour d'autres machines. Le soutien d'une grosse société japonaise devrait assurer à Husky des possibilités de financement accru en R-D.

3.2.2 Regroupements

Nous pourrions citer beaucoup d'exemples de suppressions d'emplois, de déplacements d'investissements et de mesures de restructuration, effectuées par les entreprises en réaction aux pressions de la concurrence. Certaines de ces opérations peuvent être reliées à l'ALE, mais il est difficile de déterminer lesquelles y sont attribuables. Par ailleurs, on ne peut assurément pas affirmer que l'ALE n'a eu aucune influence, ni confirmer ou infirmer qu'il y aurait eu plus de fermetures d'usines ou d'emplois perdus sans les marchés auxquels l'ALE garantit l'accès⁷⁵.

La restructuration d'un certain nombre de grandes entreprises a entraîné des compressions de personnel et dans certains cas d'importantes pertes d'emplois au Canada.

- **Unisys** fermera une partie de son usine de Montréal, mettant à pied 230 de ses 3 000 employés canadiens, dans le cadre d'un plan général de réduction de 8 000 travailleurs.

⁷⁵ L'acierie Ivaco affirme, par exemple, qu'elle aurait envisagé de transférer toute son activité aux Etats-Unis, en sus des 200 emplois déjà déplacés, si l'ALE n'avait pas été conclue.

rendement efficient et du financement, commercialiser leurs produits dans le monde et faire de la R-D.

- La fusion de **Molson et Carling** en est une motivée par les économies d'échelle. En éliminant près de la moitié de leurs brasseries et en regroupant la distribution, les deux sociétés pourront mieux soutenir la concurrence sur le marché canadien et, si l'ALE finit par s'étendre à la bière, elles seront en mesure de se lancer à la conquête du marché américain⁷⁴.

- De même, la fusion d'**Imperial et de Texaco** et celle de **PWA et Wardair** sont des regroupements sectoriels qui se préparaient avant la conclusion de l'ALE. Bien que, dans ces cas, les pertes d'emplois soient bien réelles, elles font partie de plans de restructuration des entreprises et l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis n'a joué qu'un rôle secondaire dans les décisions prises.

L'ALE a aussi joué un rôle dans des restructurations axées sur l'expansion des entreprises :

- **Consumers Packaging** de Montréal, qui est déjà le plus grand producteur canadien de contenants en verre, a acquis la division Domglas de CB Pak en 1989, passant ainsi à la troisième place sur le marché nord-américain, en dépit du fait que la société ne vend que 5 p. 100 de sa production actuelle aux États-Unis. Maintenant, elle a dix usines au lieu de cinq. Elle a réduit sa surcapacité de production en en fermant deux, une à Montréal et une à Redcliff en Alberta. L'entreprise a déclaré que la compression de personnel de 15 p. 100 qu'elle a réalisée lui suffit pour devenir plus concurrentielle. Elle a même demandé une réduction accélérée des droits de douane de 11,4 p. 100 imposés à ses concurrents américains et espère développer son chiffre d'affaires aux États-Unis.
- **Black and Decker Canada Inc.**, dans le cadre du regroupement de la société Emhart qu'elle vient d'acquérir, ferme deux de ses trois usines canadiennes, à Montréal, au Québec, et à Trenton, en Ontario, déplaçant environ 75 des 250 emplois qu'elles offraient à sa dernière usine de Brockville en Ontario.

D'autres entreprises ont pris de l'expansion, se sont associées à des partenaires ou ont acquis de nouvelles filiales depuis la mise en oeuvre de l'ALE. Certaines ont choisi les États-Unis pour implanter une bonne partie de leurs nouvelles activités et y créer de nouveaux emplois.

- **CCL Industries**, le plus important fabricant de boîtes de conserve au Canada, a étendu ses activités aux États-Unis en 1989 en achetant plusieurs entreprises américaines dans l'industrie de l'emballage et de l'étiquetage. Plus tard la même année, CCL a échangé sa filiale en propriété exclusive, Continental Can, et 110 millions de dollars de dettes à la société Crown Cork and Seal, établie aux États-Unis, pour des parts de 8,8 p. 100 dans cette société et 120 millions de dollars en espèces, en expliquant que la vente de

⁷⁴ La concurrence directe avec les brasseries américaines risquerait d'entraîner plus de fermetures et de regroupements au Canada et serait impossible sans l'élimination de barrières aux échanges entre les provinces.

• **Bombardier** a récemment agrandi sa division aéronautique, grâce à l'acquisition de Short Brothers en Irlande du Nord, et sa division ferroviaire, en achetant Constructions Ferroviaires et Métalliques, S.A., établie en Belgique. La société espère se servir de son nouvel établissement irlandais pour mieux vendre en Europe son avion à réaction régional, inspiré du Challenger de Canadair. De même, elle compte, d'une part, s'introduire sur le marché européen des wagons légers et, d'autre part, obtenir la technologie des trains TGV de BN et GEC-Alsthom pour le marché nord-américain des trains de voyageurs. Bombardier essaie également de conclure une entente avec la société aéronautique brésilienne Embraer pour la production sous licence du Bombardier à eau CL-215. Des porte-parole de Bombardier et de Short Brothers ont dit que les efforts conjugués de recherche-développement amélioreraient les chances de succès des deux entreprises.

3.2.2 Restructuration

En plus des simples expansions et réductions liées à l'évolution de la demande, la restructuration des sociétés revêt bien des formes et notamment la fusion et l'acquisition, le regroupement, le rachat de filiales et la réinstallation d'usines existantes.

Les dispositions et l'intention générale de l'ALB peuvent influencer le milieu dans lequel les décisions des sociétés sont prises.

3.2.2.1 Fusions et acquisitions

Beaucoup des pertes d'emplois qui surviennent actuellement sont dues aux fusions et aux acquisitions d'entreprises qui se produisent au Canada. Au cours des quatre premiers mois de 1989, la valeur totale de ces opérations a dépassé celle de toute l'année 1988, et il est prévu que les chiffres pour toute l'année 1989 témoigneront d'une activité extraordinaire, qui dépasserait les 12 milliards de dollars. Cependant, ce n'est pas là un phénomène nouveau ni particulier au Canada. Les fusions et les acquisitions se multiplient dans le monde entier. La fusion de Time, Warner Communications et Paramount aux Etats-Unis, en 1989, et celle de Kraft et General Foods en 1988, font oublier les nombreuses autres prises de contrôle de grandes entreprises réalisées à Wall Street, mais ce ne sont que deux transactions parmi des centaines d'autres.

Aux Royaume-Uni, les fusions ont aussi beaucoup augmenté. Sept des dix plus grands achats par endettement sont survenus au cours des dix-huit derniers mois, à des prix s'échelonnant entre 450 millions et 2,1 milliards de livres sterling. Il y a seulement cinq ans, la plus importante opération de ce genre n'avait atteint que 310 millions de livres.

On attribue la multiplication des fusions à des phénomènes sans doute complexes et à des rationalisations nationales et internationales de toutes sortes notamment, à l'existence d'avoirs sous-évalués et d'importantes liquidités ainsi qu'à l'utilisation répandue d'obligations à risque élevé et à l'endettement élevé. La promesse de règles de traitement national aux termes de l'ALB peut avoir fait des entreprises canadiennes une cible de choix pour les prises de contrôle. Mais plus essentiellement, l'augmentation des fusions découle plutôt des efforts de restructuration des sociétés qui veulent atteindre la taille nécessaire pour obtenir un

⁷³ General Electric a déclaré qu'elle fermerait ou vendrait toute installation qui ne parviendrait pas à accaparer 15 p. 100 ou plus du marché mondial dans son domaine.

Nortel a créé ou acheté des installations dans un certain nombre de pays pour établir des têtes de pont en vue d'une expansion future de ses opérations et de ses ventes. Elle a acquis un important intérêt dans STC PLC de Grande-Bretagne, a ouvert une usine de production à Verdun, en France, et fait d'importants investissements dans un centre de recherche-développement, près de Paris. Malheureusement pour certains employés, dans le cadre du même processus, la société a rationalisé beaucoup de ses installations de production, fermant certaines et réduisant sensiblement l'activité d'autres. Ces mesures ont entraîné d'importantes compressions de personnel à Belleville en Ontario et à Aylmer au Québec et d'autres moins importantes à Amherst en Nouvelle-Ecosse et à Saint-Jean au Nouveau-Brunswick. Des porte-parole de Nortel disent que ces changements ont pour but de lui permettre d'accaparer une plus grande part d'un marché qui connaît une croissance rapide mais où s'exerce une concurrence acharnée, et ainsi d'augmenter ses emplois et ses revenus au Canada.

• **Northern Telecom** (Nortel) a déployé des efforts considérables pour accaparer une part du marché international en pleine expansion des standards téléphoniques privés. Malgré sa position dominante au Canada et sa forte présence sur le marché américain, Nortel ne détient que 4 p. 100 du marché mondial de ce genre de produit, mais espère augmenter sa part à 15 p. 100 d'ici dix ans⁷³.

Ces changements dans le mode de fonctionnement des multinationales ont déjà transformé le marché et modifié considérablement la concurrence et continueront de le faire. L'ALE est davantage le résultat de ces forces que leur instigateur. N'importe quel pays ou entreprise voulant avoir accès au marché mondial doit nécessairement tenir compte de ces pressions d'intégration. Plusieurs entreprises établies au Canada ont commencé à s'y adapter :

3.2.1.4 Mondialisation

Dans l'industrie du textile et du vêtement, la production aussi s'internationalise. Le tissu est souvent fabriqué dans un pays, coupé dans un deuxième, expédié à un troisième pour y être cousu, puis vendu dans un quatrième.

3.2.1.3 Textiles

Dans l'industrie pharmaceutique, la recherche-développement peut être faite dans un pays, la conception, le marketing et l'emballage dans un autre, la production dans un troisième et finalement l'assemblage dans le pays de destination.

3.2.1.2 Industrie pharmaceutique

Les délibérations du Comité sélect sur l'industrie automobile, créées par l'ALE, ont porté entre autres sur la hausse à 60 p. 100 du contenu nord-américain des automobiles aux termes du Pacte de l'auto. Cette hausse répond à une préoccupation des trois Grands constructeurs nord-américains qui craignent que les fabricants japonais et coréens installés en Amérique puissent bientôt revendiquer que leurs produits sont «nationaux» étant donné que les pièces et l'assemblage faits au pays font augmenter le contenu nord-américain de leurs voitures.

À l'échelle nationale et internationale, la restructuration prend divers aspects que nous examinons ci-dessous en donnant des exemples canadiens applicables.

Presque toutes les catégories et tous les exemples de restructuration montrent clairement que d'autres forces que l'ALÉ sont en cause, ce qui devrait, à plus forte raison, pousser le gouvernement et les autres intéressés à s'employer activement à recueillir et à analyser des données pour qu'on puisse connaître précisément les répercussions de l'Accord.

3.2.1 Mondialisation de la production

Dire que l'interdépendance des sociétés et des économies augmente de jour en jour n'est sans doute qu'un truisme, mais c'est vraiment la clé qui permet de comprendre les pressions et les résultats de la restructuration dans les pays et les économies.

Le GATT a récemment révélé, par exemple, que le commerce mondial croît deux fois plus rapidement que le rythme de la production, ce qui ne s'était pas vu depuis les années 60 et qui se reflète par la prolifération des échanges entre les sociétés.

3.2.1.1 Industrie mondiale de l'automobile

Les organismes dans l'industrie de l'automobile font état de propriétés réciproques, d'alliances, d'ententes sur le partage de la technologie et d'accords de coproduction tellement complexes qu'ils sont pratiquement inextricables. Ces arrangements deviennent de plus en plus communs dans un grand nombre d'industries.

En Amérique du Nord, le commerce des produits automobiles — qui représente la plus grande part des échanges transfrontaliers de produits manufacturés — se répartit habituellement entre les «trois Grands constructeurs» nord-américains de l'automobile — l'industrie nationale — et les importations.

Pourtant, le contenu nord-américain de certaines voitures «japonaises» dépasse souvent celui de nombreuses voitures dites «nationales». Plus de la moitié des 362 000 Honda Accord vendues aux États-Unis en 1989, chiffre qui en fait la voiture la plus populaire en Amérique du Nord, ont été construites dans l'État de l'Ohio avec une bonne partie de pièces produites dans la région. Nissan a annoncé qu'elle projetait d'ici 10 ans de fabriquer sur le continent deux des trois voitures qu'elle vend en Amérique du Nord. Elle produit déjà plus de 240 000 voitures par an à son usine de Smyrna, au Tennessee, usine qui doit presque doubler sa production à la fin de la phase d'expansion déjà en cours, en 1992.

Par ailleurs, beaucoup de voitures des «trois Grands constructeurs nord-américains» ont un moteur fabriqué au Japon, des pièces coréennes et mexicaines et une carrosserie de conception européenne.

L'industrie nord-américaine des pièces de voiture s'internationalise elle aussi, souvent par des filiales et des entreprises «jumelles» indépendantes situées dans les maquiladoras, au Mexique.

ces chiffres ne sont pas directement attribuables à l'Accord de libre-échange — il y a manifestement bien d'autres facteurs qui influencent les décisions des gens d'affaires»⁷².

Statistique Canada devrait publier en février ses chiffres sur l'emploi et la création d'emplois en 1989. Il devrait indiquer qu'il y a eu environ 200 000 nouveaux emplois en 1989, ce qui est inférieur aux 247 000 de 1988 et aux 492 000 emplois de 1987 et à peu près égal aux 202 000 emplois qui auraient été créés en 1986. La création d'emplois a vraiment ralenti par rapport à l'année précédente, mais, comme beaucoup d'autres facteurs et activités économiques entrent aussi en ligne de compte, il est difficile d'arriver avec précision à mettre en équation les chiffres annuels de la création d'emplois et à établir un lien direct entre ces chiffres et l'ALE.

Cependant, les États-Unis ont aussi enregistré un ralentissement de la création nette d'emplois en 1989, traduisant ainsi peut-être la tendance générale des pays de l'OCDE à réduire la croissance de l'emploi dans le cycle économique. Il est donc très difficile de déterminer le rôle de l'ALE dans la croissance générale de l'emploi et de se servir de ces chiffres pour évaluer l'incidence de l'Accord à ce moment-ci.

⁷² Le ministre du Commerce extérieur, John Crosbie, Communiqué, rendu public à Ottawa, le 19 janvier 1990.

En général, ils ne comprennent pas de chiffres sur les emplois créés, mais des rapports récents du Réseau pro-Canada indiquent qu'il y a eu création d'emplois, mais à un rythme plus lent que par le passé, d'après les moyennes mensuelles antérieures.

Le Congrès du travail du Canada doit publier en février 1990 ses conclusions sur la mise en oeuvre de la première année de l'ALE et, selon lui, la création d'emplois a diminué de moitié en 1989 et environ 70 000 emplois ont été perdus.

3.1.2 Gains d'emplois

Sauf de rares exceptions, les partisans de l'Accord évitent de citer publiquement des gains d'emplois précis, invoquant plutôt des chiffres généraux sur la création d'emplois pour faire valoir leur point de vue. Cependant, durant l'été de 1989, leurs estimations étaient aussi variées que celles des opposants à l'Accord, allant des 100 000 nouveaux emplois promis par le premier ministre à la Chambre des communes aux 156 000 mentionnées par Statistique Canada, sans compter les 809 000 annoncés par le *Winnipeg Free Press*.

Plus récemment, l'Ambassade du Canada à Washington a fourni les noms d'entreprises à qui l'Accord a profité parce qu'elles ont fait de nouveaux investissements ou accru leurs activités, bien qu'au moins une entreprise inscrite sur la liste ait enregistré des pertes d'emplois.

La société de placement Prudential-Bache, a aussi publié une étude qui cite plusieurs exemples d'entreprises ayant prospéré depuis la signature de la l'ALE.

Un certain nombre d'études, comme celles du Conseil économique du Canada et du ministère des Finances, faites avant la fin des négociations, ont été remaniées par suite de la portée moindre de la version finale de l'Accord, et leurs estimations sur la création d'emplois ont souvent été réduites de 50 p. 100 ou plus.

Bien que le gouvernement n'ait pas encore publié les résultats des enquêtes réalisées par le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie ou d'autres ministères⁷¹, au moins une étude interne révèle que, sur une base désaisonnalisée, près de 93 000 nouveaux emplois ont été créés au cours des six premiers mois de la mise en oeuvre de l'Accord. L'étude en question avait prédit que 25 000 «déplacements» annuels seraient attribuables à l'ALE.

Dans son rapport sur la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange, le gouvernement évite lui aussi d'indiquer un nombre d'emplois perdus ou créés. Le ministre du Commerce, M. John Crosbie, a parlé de 193 000 nouveaux emplois créés en 1989, mais il a ajouté que «ces faits et

⁷¹ Voir la section 2.4.2. (Autres ministères fédéraux). Il faut noter ici qu'en dépit du fait que beaucoup de données statistiques sont continuellement recueillies, les ministères et les organismes fédéraux chargés de suivre l'évolution de l'emploi, de l'investissement et de l'activité des sociétés ne semblent pas avoir procédé à beaucoup d'analyses des effets particuliers du libre-échange. Comme on l'a déjà indiqué, le gouvernement a fait faire une étude de faisabilité pour savoir si pareille étude est possible. Voir la section 2.4.3.3. — Etude de faisabilité d'Informetrica.

3.1 L'ÉVALUATION DES GAINS ET DES PERTES D'EMPLOIS

Une bonne partie du débat entourant la signature de l'ALE a porté sur la perte et la création d'emplois qu'il pourrait entraîner et non sur les gains de productivité et d'efficacité que pourrait favoriser la concurrence. Le ministère des Finances, dans ses prévisions les plus officielles, a semble indiquer qu'il y aurait des gains réels de revenu de l'ordre de 2,5 p. 100 et 120 000 nouveaux emplois dans les quatre premières années (1989 à 1992). On a pu lire dans une autre étude que « ni les filiales américaines au Canada ni les multinationales canadiennes ayant des opérations aux États-Unis n'auront à fermer des usines ou à mettre à pied des travailleurs⁶⁹. On a fait à la fois des prédictions encore plus encourageantes et d'autres encore plus sombres au sujet de l'emploi.

Dans le débat public sur le succès ou l'échec de l'ALE, on continue de se demander si les pertes d'emplois peuvent être directement liées à l'Accord. Ses partisans ont tendance à s'intéresser à la création générale d'emplois et ses détracteurs à des pertes d'emplois précises. Mais beaucoup concèdent qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions justes et utiles et qu'il continuera d'être difficile de dégager les répercussions de l'Accord de celles des autres forces économiques.

Néanmoins, les économistes commencent à s'entendre pour dire qu'il y a adaptation, que l'emploi se déplace entre les entreprises, les industries et les pays. Il importe de recueillir des données pour mesurer et évaluer cette évolution provoquée par l'ALE seulement ou par l'ensemble des forces en jeu dans l'économie mondiale.

Si l'on ne fournit pas un effort plus grand qu'actuellement pour réunir et analyser des données, les points de vue des partisans et des opposants de l'ALE, exposés ci-dessous, risquent de susciter uniquement du cynisme au sein de la population.

3.1.1 Pertes d'emplois

Depuis le jour même de l'entrée en vigueur de l'ALE, ses opposants compilent et publient des listes d'emplois perdus, de restructurations et de déplacements d'entreprises qu'ils attribuent à l'Accord⁷⁰. Leurs estimations d'emplois perdus sont assez variées. En effet, pour l'été de 1989, par exemple, les chiffres vont de 23 000 emplois perdus (Mel Hurtig) à 33 000 (Conseil des Canadiens), puis à 40 000 (Congrès du travail du Canada).

⁶⁹ RUGMAN, A. 1988 *Trade Liberalization and International Investment*, document de travail 347, Ottawa, Conseil économique du Canada, p. v.

⁷⁰ Le Conseil des Canadiens a publié son premier *Report Card* ou bulletin sur les pertes d'emplois dues à l'ALE deux semaines avant son entrée en vigueur et son deuxième trois semaines plus tard.

3.0 LA RESTRUCTURATION DE L'ÉCONOMIE : LA MONDIALISATION

Nous examinons dans le présent chapitre les signes évidents de la restructuration de certains secteurs de l'économie canadienne.

L'adaptation des industries et des économies nationales est un processus continu. La structure de la base industrielle d'un pays et de différents secteurs industriels — ainsi que les politiques des entreprises et des gouvernements qui les aident ou les orientent — tient compte de l'évolution continue du milieu économique national et international.

Le terme « mondialisation » — qui suppose l'intégration sans cesse croissante de l'économie mondiale — désigne un ensemble de forces particulièrement vives qui a provoqué la réorganisation des économies industrielles dans les années 80. Amorcé par la révolution des communications et de l'informatique, qui a favorisé l'unification rapide des services financiers du monde et le transfert d'une partie importante de la production industrielle mondiale dans les pays nouvellement industrialisés, le nouveau phénomène d'internationalisation du travail a entraîné le déplacement vers l'étranger de la totalité ou d'une partie de l'activité des sociétés et de nouvelles ententes entre les entreprises pour la mise au point et la production conjointes de biens.

La mondialisation des pressions et des activités économiques revêt de multiples formes : la tendance à la coopération industrielle, les coentreprises, les consortiums internationaux, les transferts de technologie et l'octroi de licences ainsi que l'investissement direct étranger et l'accroissement des échanges internationaux de biens et de services. En outre, l'explosion des capitaux financiers sous forme de dettes dans le monde accroît considérablement le volume du commerce mondial. On assiste aussi à une vaste restructuration nationale et internationale des entreprises par le biais de fusions, d'acquisitions et de rachats de filiales.

Il ne faut pas négliger non plus les réactions économiques aux grandes transformations de la demande en biens et en services et de la situation macroéconomique. En effet, toutes les économies industrielles connaissent une augmentation constante de la proportion des emplois dans le secteur des services et elles se sont toutes relevées lentement de la récession qui a marqué le début des années 80.

Comme on pouvait s'y attendre, cette multitude d'influences fait intervenir des modèles complexes de création et de perte d'emplois. Actuellement, l'Accord de libre-échange doit être considéré simplement comme une influence parmi d'autres qui peut avoir les répercussions les plus importantes peut-être, mais il reste une influence naissante dont les effets ne sont pas encore faciles à déceler.

La section qui suit analyse les réalités économiques et industrielles de ces activités et essaie de faire la distinction entre les forces mondiales et celles du libre-échange. Il faut espérer qu'elle s'efforcera avec le temps et que les données et les renseignements dont elle est inspirée augmenteront à mesure que les intérêts seront en mesure de polariser leur analyse.

Comme nous l'avons déjà signalé, le Délégué commercial général s'est vu conférer de nouveaux pouvoirs d'enquête aux termes de ce que l'on connaît sous le nom de l'amendement Baucus-Danforth apporté au H.R. 5090. L'article 409(b) *Identification of Industries Facing Subsidized Imports* ordonne au délégué d'examiner les demandes provenant de toute entité, y compris une association commerciale, une entreprise, un syndicat certifié ou reconnu, ou un groupe de travailleurs représentatif d'une industrie américaine qui a des raisons de croire qu'elle aura à soutenir la concurrence de produits subventionnés avant que les règles et les disciplines bilatérales ne soient mises au point.

Un article qui étend les enquêtes éventuelles aux termes de cette disposition à n'importe quel pays qui conclut un accord commercial avec les Etats-Unis a été ajouté après que le Canada s'est opposé à l'amendement. Toutefois, l'amendement vise de toute évidence les pratiques de subventionnement canadiennes et va bien au-delà d'un article général d'exonération pour les entreprises ou les industries américaines qui éprouvent des difficultés suite aux changements qu'ont entraînés des accords comme l'ALE.

Le Délégué commercial général peut entamer une enquête aux termes de l'article 409(b) après consultation avec un Comité consultatif inter-organismes, le Congrès et le Président. S'il décide de faire enquête, le Délégué commercial rassemblera les données sur l'industrie et les pratiques de subventionnement en question, les remettra au plaignant et étudiera la possibilité de prendre des mesures aux termes de l'article 301.

Il est important de remarquer que, peu importe que le Délégué commercial entreprenne ou non une enquête et que les résultats soient positifs ou négatifs, cela ne doit en aucune façon empêcher une industrie de déposer une requête en vertu de n'importe quelle loi commerciale⁶⁸. Un certain nombre de demandes pour ces enquêtes ont déjà été déposées relativement aux exportations de blé dur en provenance du Canada, les politiques d'établissement des prix de l'hydro-électricité en Ontario et certains programmes d'aide au secteur minier. Le Secrétaire à l'Agriculture des Etats-Unis a indiqué que le gouvernement n'approuve pas le fondement de la plainte concernant le blé dur, mais qu'une enquête suit malgré tout son cours.

Le GATT a récemment rendu plusieurs décisions défavorables aux États-Unis, surtout en ce qui concerne l'article 307 du *Tariff Act of 1990* (propriété intellectuelle) et la taxe sur les importations de pétrole. Il est probable que toute mesure fondée sur l'article 301 et particulièrement sur les dispositions «Super 301» serait infirmée par le GATT si elle faisait l'objet d'un appel. Cependant, les sanctions que Washington impose ou menace d'imposer peuvent être tellement coûteuses que beaucoup de pays «délinquants» (au sens américain) préférèrent plier plutôt que de se plaindre au GATT, surtout que les États-Unis ont mis du temps par le passé à accepter les décisions rendues par le GATT en leur défaveur.

2.5.2.3 Le Canada et les dispositions «Super 301»

Le Délégué commercial général des États-Unis a publié en avril 1989 son premier rapport⁶⁷ sur les principales barrières étrangères touchant le commerce extérieur américain. Un certain nombre de pratiques canadiennes y sont mentionnées. On retrouve parmi ces dernières les pratiques concernant les émissions transfrontalières, les normes du contreplaqué, la retransmission par câble, le tarif postal et les droits rattachés aux brevets.

En mai 1989, le Délégué commercial général a publié sa liste de pays prioritaires, qui comprend le Brésil, l'Inde et le Japon. Le Canada n'y étant pas nommé, il ne fait donc pas l'objet des mesures en vertu des dispositions «Super 301». Cependant, s'il arrivait que le nom du Canada figure dans un futur rapport sur les principales barrières étrangères, les pratiques ou programmes canadiens qui ont été qualifiés de prioritaires dans le rapport de 1989 feraient immédiatement l'objet d'enquêtes en vertu de l'article 301.

Il est vrai que ces dispositions de l'*Omnibus Trade and Competition Act* ne visent pas le Canada particulièrement et que le gouvernement américain ne l'a pas nommé dans sa liste de «pays prioritaires», mais les particuliers et les entreprises des États-Unis peuvent se prévaloir des dispositions de la *Loi* pour essayer d'obtenir des mesures de protection en matière d'importations et d'exportations.

Cela signifie que les pratiques canadiennes qui pourraient être considérées comme des incitants à l'exportation ou des freins à l'importation pourraient être soumis à un harcèlement accru suite à l'adoption de l'*Omnibus Act*. Par ailleurs, les mécanismes de règlement des différends de l'ALÉ ainsi que la poursuite des négociations sur les subventions peuvent offrir au Canada plus de protection qu'aux autres partenaires commerciaux des États-Unis et lui assurer des solutions plus rapides que dans le cadre du GATT.

Il est vraisemblable que les mesures américaines prises aux termes du «Super 301» soient automatiquement renvoyées aux mécanismes de règlement des différends de l'ALÉ, qui prévoient des consultations bilatérales, ainsi que des délais et des groupes spéciaux probablement plus favorables au Canada que ceux du GATT et — ce qui est plus important — qui font appel à une participation canadienne.

⁶⁷ United States USTR National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers April 28, 1989. Neuf pages du rapport sont consacrées aux pratiques commerciales canadiennes.

- des définitions très vastes de termes tels que «injuste», «déraisonnable» et «discriminatoire», qui jouent un rôle central dans la détermination de la validité juridique des mesures prises pour contre des pratiques étrangères⁶⁴.

Les nouvelles dispositions, communément appelées «Super 301»⁶⁵, imposaient au Délégué commercial général de présenter au Congrès en 1989, puis en 1990, un rapport «nommant» les pays et les pratiques qui entravent les exportations américaines. Les listes se répartissent en deux groupes :

- les «pratiques prioritaires», c'est-à-dire celles qui ont le plus de répercussions sur les exportations américaines; et
- les pays étrangers «prioritaires», c'est-à-dire ceux qui ont les pratiques commerciales les plus restrictives.

Le Délégué commercial général est tenu d'ouvrir des enquêtes, en vertu de l'article 301, sur toutes les pratiques prioritaires de tous les pays prioritaires. Aux termes de l'article 302, il doit engager des négociations avec les pays délinquants et, en cas d'échec, recourir aux mécanismes officiels de règlement des différends prévus dans les accords internationaux applicables⁶⁶. À défaut d'un règlement dans les délais stricts fixés dans «Super 301», le Délégué commercial général est tenu de prendre des mesures de représailles, dont l'importance peut être supérieure aux dommages constatés. Le délai fixé pour prendre ces mesures est de 30 jours après la fin d'une éventuelle procédure de règlement des différends ou de 18 mois après le commencement du recours.

Selon certains, ces dispositions signifient que les États-Unis s'intéressent moins au bon fonctionnement des instances multilatérales. Ainsi, rien dans le GATT ne permet à un pays d'intenter des recours ou de prendre des mesures de représailles parce qu'on a porté atteinte aux privilèges que lui conserve l'Accord, à moins que le GATT lui-même n'ait pris une décision et n'ait autorisé de telles mesures. Bien que le GATT n'ait approuvé qu'une seule fois des mesures de représailles, il a de plus en plus souvent réussi à accélérer le processus d'examen des plaintes qui lui sont soumises, au point où la durée moyenne de ce processus est maintenant plus courte que les délais imposés dans «Super 301».

⁶⁵ Art. 301(a)(1) et 301(a)(2).

⁶⁴ Par exemple, une disposition de l'Omnibus Act permet d'intenter un recours dans le cas d'une pratique étrangère qui «sans nécessairement porter atteinte ou être contraire aux droits juridiques internationaux des États-Unis, est autrement tenue pour injuste et inéquitable» [301(3)(3)(A)]. Mentionnons également, aux termes de l'article 301(d)(3), les pratiques qui interdisent un accès «juste et équitable» aux marchés, l'établissement d'entreprises et l'exercice des droits de propriété intellectuelle, les cartels, les systèmes de distribution restrictif et la fixation d'objectifs en matière d'exportations.

⁶⁶ Ordinairement dans le cadre du GATT ou, s'il s'agit du Canada, dans le cadre de l'ALE également.

- des délais fixes pour rendre des décisions et prendre des mesures; et
 - des recours obligatoires au cas où la politique ou les pratiques commerciales de notre pays sont « injustifiables » ou entravent le commerce américain;
 - le transfert de pouvoirs au Délégué commercial général mentionné plus haut;
- Les modifications apportées par l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* comblaient les lacunes perçues de la législation commerciale américaine. Elles comprenaient notamment ce qui suit :

2.5.2.2 Les dispositions « Super 301 »

Malgré ce recours accru à l'article 301, le Congrès a continué à être mécontent, convaincu que l'Administration était disposée à se fonder sur des motifs étrangers à la politique commerciale, comme les considérations diplomatiques ou de défense nationale, pour rendre ses décisions. De plus, beaucoup de plaignants américains qui obtenaient de telles décisions devaient ensuite faire appel à des mécanismes internationaux de règlement des différends dont les délais de réaction, quand ils existaient, étaient beaucoup trop longs.

Washington s'était rarement prévalu de cet article, partiellement à cause de sa nature discrétionnaire. Cependant, à partir de 1985, le gouvernement Reagan a commencé à s'en servir, intentant des recours et prenant des mesures de représailles contre plusieurs partenaires commerciaux des Etats-Unis.

L'article 301 de la *Trade Act de 1974* conférait au Président le pouvoir de faire respecter les droits des Etats-Unis en vertu de divers accords commerciaux internationaux et de réagir aux pratiques discriminatoires ou déraisonnables des gouvernements étrangers.

Le Congrès a également proposé de limiter l'exercice des pouvoirs discrétionnaires conférés au délégué par la Loi pour déterminer quand et comment tenter des recours commerciaux contre les pays qui ont un excédent dans leurs échanges avec les Etats-Unis ou qui établissent des barrières commerciales « injustes ».

Par le biais de l'*Omnibus Act*, le Congrès a renforcé les dispositions de l'article 301 du *Trade Act de 1974* en transférant au Délégué commercial général des Etats-Unis (USTR) la plupart des pouvoirs conférés auparavant au Président.

2.5.2.1 L'article 301

L'*Omnibus Act* vise la réciprocité, l'accès aux marchés des Etats-Unis étant utilisé comme arme pour obtenir des concessions des partenaires commerciaux « déloyaux ». La loi tente également de réduire les contrôles imposés sur les exportations nationales et, grâce à l'article 303, cherche à forcer les autres pays à lever leurs restrictions visant les importations américaines.

Cette mesure législative, l'aboutissement de quatre années d'efforts de la part du Congrès, définit tant les moyens auxquels Washington aura recours pour défendre ses intérêts que son point de vue sur les pratiques des autres pays.

également vu le jour et s'est vu doter d'un budget; un directeur permanent devrait être nommé bientôt.

La nouvelle législation américaine prévoit en outre que tout changement supplémentaire apporté à la réglementation ou à la loi qui s'impose pour rendre l'ALÉ opérante peut être soumis au cours des douze premiers mois qui suivent l'entrée en vigueur de l'Accord ou dans les douze mois qui suivent l'approbation des changements en question.

Tout changement de ce genre doit être soumis à un examen public rigoureux aux États-Unis et, à moins qu'il ne soit introduit en vertu de la procédure «accélérée», peut être modifié par le Congrès. À cet égard, le Tribunal du Commerce international (TCI) a tenu des audiences publiques afin d'étudier les postes tarifaires pour lesquels on proposait une réduction accélérée. La loi américaine exige en outre que le Délégué commercial général des États-Unis (USTR), le haut fonctionnaire du Cabinet chargé de la gestion de l'ALÉ aux États-Unis, consulte les comités du Congrès pertinents et leur fasse rapport sur un certain nombre de questions, y compris les progrès du Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux américain, le choix des membres éventuels des groupes et les enquêtes sur les pratiques de subventionnement canadiennes aux termes des dispositions d'un amendement présenté par les sénateurs Baucus et Danforth⁵⁹.

Dans le cas du *Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux* exigé par l'article 1907 de l'ALÉ, le Délégué commercial général est tenu de faire rapport sur les questions à l'étude et sur la stratégie utilisée par les négociateurs américains⁶⁰ ainsi que de soumettre un rapport annuel au Congrès sur ses progrès en ce qui a trait à la réalisation de ses objectifs⁶¹.

2.5.2 Omnibus Trade Bill américain

L'*Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*⁶², qui renferme ou modifie quelque 300 lois commerciales antérieures, est l'élément le plus important de la législation américaine sur le commerce extérieur. Il a été adopté le 23 août 1988, quatre mois avant l'entrée en vigueur de l'ALÉ et ses dispositions s'appliquent au commerce canado-américain.⁶³

⁵⁹ Voir la section 2.5.3 ci-dessous

⁶⁰ H.R. 5090 Sec. 409(A)(3)(A).

⁶¹ H.R. 5090 Sec. 409(A)(3)(B).

⁶² U.S. Pub. L. No. 100-418, 102 Stat. 1107 (1988)

⁶³ Voir section 6.2.2 — Les subventions à la production du porc et 6.4 — Le caractère judiciaire du processus de règlement des différends ci-dessous.

contributions faites d'un côté ou de l'autre à condition que l'entreprise indique que cette dépense visait à favoriser ses activités légitimes⁵⁷. Un certain nombre d'établissements universitaires et de groupes de recherche indépendants ont amorcé des travaux sur les effets et l'incidence de l'ALE, mais il faudra vraisemblablement encore du temps pour en connaître les résultats.

Plusieurs cabinets juridiques et services de nouvelles spécialisés continuent de publier des bulletins réguliers sur les développements relatifs à l'ALE.

2.5 LES ETATS-UNIS

2.5.1 Législation et réglementation

Aux Etats-Unis, le Congrès a adopté une loi de mise en oeuvre de l'ALE bien avant l'entrée en vigueur prévue de l'Accord.

Le 18 mai 1988, le Sénat a adopté à l'unanimité une ébauche initiale du projet de loi de mise en oeuvre. Celle-ci comportait deux amendements présentés au Sénat concernant, d'une part, les normes du contreplaqué et, d'autre part, la taille minimale des homards importés. Le Canada s'est opposé officiellement à ces deux amendements.

La version finale du bill, H.R. 5090, a été adoptée (366 voix contre 40) par la Chambre des représentants le 9 août 1988 et a été approuvée au Sénat (83 voix contre 9) le 19 septembre 1988. Elle incluait la disposition sur les normes du contreplaqué auxquelles s'était opposé le Canada, mais l'amendement sur la taille des homards avait été retiré du projet de loi. Le projet de loi a reçu la signature du président Reagan le 28 septembre 1988⁵⁸.

Presque tout le suivi exigé dans la mesure législative concernant la surveillance et la gestion de l'Accord a été retardé de quelques mois en raison du changement de gouvernement aux Etats-Unis, mais celui-ci est maintenant bien lancé et le calendrier est respecté.

Depuis lors, les Etats-Unis ont nommé leur nouveau Délégué commercial et ont mis en place tous les négociateurs, membres des groupes spéciaux et employés afin de remplir leurs obligations aux termes de l'ALE.

Les groupes de travail chargés de l'agriculture, les comités sélects et le Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux ont été créés. Le Secrétariat binationnel a

⁵⁷ Une certaine controverse demeure étant donné que de nombreuses sociétés qui ont versé des contributions à *Alliance for Job Opportunities* ont refusé d'en révéler le montant.

⁵⁸ *The United States-Canada Free-Trade Agreement Implementation Act of 1988* 102 Stat. 1851 (U.S. Code Annotated) U.S. Pub. L. No. 100-449 [H.R. 5090] 28 sept. 1988. On le cite comme H.R. 5090 dans le présent rapport.

d'opinions à l'égard de l'influence du libre-échange sur les gains ou les pertes d'emplois, selon l'orientation des auteurs ou des commentateurs⁵⁵.

Les opposants de l'accord semblent les plus actifs en ce qui concerne la surveillance des progrès de l'ALE au Canada et la diffusion de leurs conclusions et de leurs opinions.

- Le *Conseil des Canadiens* a publié une série de bulletins sur les changements économiques découlant de l'ALE et signale que le nombre de ses membres a doublé au cours de la première année de mise en oeuvre de l'ALE.

- Le *Congrès du travail du Canada* (CTC) continue à faire des recherches poussées sur les pertes d'emplois et la restructuration économique qui découlent selon lui de l'Accord de libre-échange et publie un bulletin à très fort tirage pour communiquer ses conclusions. Le CTC, sans renoncer à son opposition à l'ALE, a désigné des représentants au CCCE, aux GCSCC et au sein d'autres groupes des secteurs public ou privé qui s'intéressent à la gestion de l'ALE.

- Le *Réseau Pro-Canada* continue de publier le «Pro-Canada Dossier» et poursuit ses activités même s'il fait l'objet de moins de publicité que pendant les élections de 1988. Il a l'intention de multiplier ses interventions en 1990 avec la publication, en février, d'une étude qu'il a entreprise au cours de la première année de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange.

À l'extérieur du gouvernement, les défenseurs du libre-échange se font beaucoup plus petits depuis l'entrée en vigueur de l'ALE. Cela est peut-être dû en partie à leur incapacité de tirer des conclusions positives ou définitives ou de faire état des résultats en si peu de temps, par opposition aux exemples précis de pertes d'emplois et de restructuration que sont en mesure de citer les opposants. Néanmoins, un certain nombre de bonnes nouvelles ont été compilées et mises à la disposition du gouvernement pour contrer les déclarations de l'opposition.

- La *Prudential-Bache* a publié récemment une étude qu'elle avait fait faire sur l'ALE.

- La *Banque Royale* a fait preuve d'un optimisme prudent relativement aux répercussions de l'ALE, dans un numéro double spécial d'*Econoscope* consacré entièrement à un rapport sur l'ALE⁵⁶.

- On s'attend que le *C.D. Howe Institute* publie, au cours du mois de février 1990, les conclusions de son rapport sur la première année de mise en oeuvre.

Une controverse antérieure au sujet de la déduction fiscale des contributions versées aux groupes de défense de l'ALE s'est terminée lorsque le gouvernement a accepté les

⁵⁵ Voir, par exemple *The Pro-Canada Dossier* #23, 1^{er} janvier 1990, qui fournit plusieurs de ses études de cas.

⁵⁶ BANQUE ROYALE DU CANADA. 1990 «Free Trade Agreement: One-year retrospective» *Econoscope* 13 (11-12) 18 janvier, 24 pp.

2.4.4.1 Barrières commerciales provinciales

La politique commerciale des provinces continue elle aussi à susciter des problèmes en matière de commerce international.

Les États-Unis se plaignent régulièrement du maintien de nombreuses barrières interprovinciales — et notamment de plusieurs pratiques provinciales précises touchant surtout le prix des spiritueux — qui ont des effets sur l'accès de leurs producteurs aux marchés canadiens et sur la compétitivité de leurs exportations.

Le gouvernement fédéral a également soulevé ces questions au cours de discussions avec les provinces, mais la mise en oeuvre des modifications imposées par l'ALÉ est plutôt lente. La libéralisation du commerce interprovincial et la suppression des obstacles entre les provinces accusent également du retard, même si des progrès ont été réalisés avec l'adoption d'un accord interprovincial relatif à un certain nombre de pratiques agricoles et à l'assouplissement des pratiques restrictives des gouvernements provinciaux en matière de passation des marchés publics.

Toutefois, le nouvel accord interprovincial relatif aux pratiques de passation des marchés publics n'a encore été ratifié par aucune province depuis sa négociation, il y a presque un an, par les ministres du Commerce⁵³ et seule la menace du Nouveau-Brunswick de boycotter la réunion de septembre 1989, si aucun progrès ne se faisait sentir, a semblé imposer la première étape vers la libéralisation des échanges au Canada.

Par suite de l'entente sur les marchés publics, un engagement ayant été pris de mettre au point des méthodes de règlement des différends d'ici le 1^{er} avril 1990, le ministre fédéral de l'Industrie, M. Harvie Andre, a été poussé à dire que si l'on tenait d'autres réunions du genre de celle qui avait eu lieu, Ottawa serait en mesure d'annoncer que le libre-échange existe bel et bien au Canada⁵⁴.

2.4.5. Organismes non gouvernementaux

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction et à la section 3.2 ci-dessous, la concentration particulière des forces mondiales influant sur les développements de l'économie et du commerce et le fait que la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange en soit à ses débuts, font que les efforts en vue d'isoler les effets de l'ALÉ demeurent très timides. Néanmoins, étant donné l'attention politique qu'a suscitée l'Accord et l'existence de défenseurs et de détracteurs, il n'est pas difficile de trouver des opinions bien arrêtées en ce qui concerne les progrès jusqu'à maintenant, et qui sont étayées par des expressions personnelles

⁵³ DROHAN, M. 1989 «Provincial trade talks too slow», *Globe and Mail* 12 sept., B1.

⁵⁴ DROHAN, M. 1989 «Provincial Ministers tackle trade issues», *Globe and Mail*, 13 septembre, p. B1.

- d'une analyse des apports de capitaux et des intentions d'investissements des secteurs publics et privés;
 - de la compilation d'une liste des entreprises qui seront vraisemblablement avantagées, lésées ou peu touchées par l'Accord et d'une comparaison des courants d'investissements de ces dernières ainsi que de leurs attentes;
 - de la présentation de listes d'information anecdotique sur les ouvertures et les fermetures d'usines par secteur industriel.
- Informetrica a aussi indiqué qu'il serait utile d'inclure, dans le premier rapport, des renseignements sur les mesures de surveillance envisagées pour l'avenir. Rien n'a été fait à ce sujet. Le Ministre a en fait refusé de parler des mesures que les Affaires extérieures ou d'autres ministères allaient prendre au sujet des articles qui, de l'avis d'Informetrica, nécessiteront tôt ou tard la prise de mesures adéquates.

2.4.4 Gouvernements provinciaux

Les gouvernements provinciaux continuent à donner leur avis au gouvernement fédéral sur l'ALE et les questions de commerce en général.

La mise en oeuvre de l'ALE était inscrite à l'ordre du jour de la Conférence des premiers ministres de novembre 1989; cependant ce sujet, comme la plupart des autres, a été mis en veilleuse étant donné les difficultés permanentes que pose l'Accord constitutionnel du Lac Meech.

Divers aspects de l'ALE ont fait l'objet de discussions aux réunions fédérales-provinciales des ministres du Commerce. Des mécanismes consultatifs permanents existent en outre au niveau des fonctionnaires.

Lorsque l'Alberta, l'Ontario et le Québec ont officiellement demandé au début de 1989, à participer aux négociations sur les subventions, Ottawa leur a réservé un accueil plutôt froid⁵², préférant maintenir les mécanismes de consultation établis lors des négociations initiales de l'ALE.

Après la conférence des premiers ministres d'août 1989, les dix provinces ont présenté au Premier ministre une nouvelle proposition de participation aux négociations. Elles ont une fois de plus essayé un refus du ministre Crosbie à la réunion fédérale provinciale des ministres du Commerce, le 27 novembre 1989. M. Crosbie a préféré demander à ses fonctionnaires de mettre au point un plan de consultation des provinces qui n'inclura pas de rôle direct de leur part pour le règlement des différends ou l'acceptation des définitions. Cette ébauche devrait être terminée d'ici février 1990.

⁵² «Crosbie cool to provinces joining free trade talks», *Toronto Star*, 18 avril 1989, p. 8.

ou là où les obstacles tarifaires ont été levés immédiatement. À cela s'ajoute l'analyse de données commerciales pour mesurer les changements entre les États-Unis et le reste du monde en tant que sources et marchés pour les produits, avec une désagrégation accrue à mesure que l'on disposera de plus de données.

Informetrica a aussi suggéré que l'on procède à une analyse des intentions d'investissement en se fondant sur l'examen régulier fait par Statistique Canada de l'activité des entreprises afin de déterminer si l'ALE a des effets initiaux, et que l'on compile des listes de données anecdotiques sur les ouvertures et les fermetures possibles qui pourraient être entièrement ou partiellement attribuables à l'ALE.

Pour la deuxième et la troisième années, Informetrica recommande une analyse plus poussée des données recueillies afin de déterminer si des changements se sont produits quant à l'orientation ou à l'importance des échanges ou du commerce intra-industrie⁴⁹. La Société suggère que le Canada modifie au besoin la rassemblement des données statistiques afin d'établir une distinction entre les États-Unis et le reste du monde plutôt que de regrouper tous les pays étrangers.

Enfin, Informetrica laisse entendre que l'analyse de la fréquence des différends et du fonctionnement des mécanismes de règlement sera possible à court terme et constituera une mesure utile de l'accès aux marchés⁵⁰.

L'étude propose de procéder à des études économétriques officielles dans environ cinq ans, une fois que les principaux changements à l'ALE auront été apportés, que de nouveaux investissements en capital seront en réalisation et que des micro-données commenceront à être disponibles.

Le gouvernement a publié son premier rapport officiel sur les progrès de la mise en oeuvre de l'ALE, le 19 janvier 1990⁵¹. Celui-ci visait à fournir les renseignements qui de l'avis d'Informetrica, devraient être disponibles et inclus dans le premier «rapport annuel». En fait, alors que le document du gouvernement et la déclaration du ministre Crosbie qui l'accompagnait le communiqué reprenaient la conclusion du rapport selon laquelle une étude générale des répercussions économiques de l'ALE ne peut être effectuée à l'heure actuelle, Informetrica laissait entendre qu'à court terme, le gouvernement pourrait faire beaucoup plus que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Il était en autres question :

- d'une analyse mensuelle des courants commerciaux, notamment pour les catégories de produits ayant fait l'objet de réductions tarifaires importantes ou immédiates;

⁴⁹ Un accroissement du commerce intra-industrie indiquerait une spécialisation et une rationalisation accrues.

⁵⁰ McCracken, M. et al *Assessing the FTA* p. vii.

⁵¹ CANADA. Affaires extérieures et Commerce extérieur 1990, Canada-Etats-Unis L'Accord de libre-échange : mise en oeuvre, 16 janvier (photocopie)

GCSCF et n'a finalement donné son accord qu'en décembre 1989. On s'attend à ce que d'autres représentants du monde du travail siègent avant peu au CCCF⁴⁷.

Il faudrait peut-être mentionner que même si seuls des citoyens canadiens siègent au CCCF et aux GCSCF, plusieurs membres de ces comités sont des représentants de sociétés à capitaux étrangers.

2.4.3.3 Étude de faisabilité d'Informetrica

En octobre 1989, le ministère des Affaires extérieures a fait faire une étude de faisabilité sur l'incidence économique de l'Accord de libre-échange parce qu'il voulait savoir quel genre de données macro-économiques et anecdotiques pourraient être recueillies, comment elles pourraient être analysées et quand il serait possible d'en tirer des conclusions statistiques utiles.

L'étude a été réalisée par la Société Informetrica limitée d'Ottawa qui a présenté ses conclusions finales au gouvernement le 18 décembre 1989. Le 19 janvier 1990, le ministre Crosbie a rendu le rapport public et a fait part en même temps de ses observations.

Le rapport confirme l'opinion généralement admise qu'il est impossible actuellement de mesurer avec précision l'incidence globale de l'ALE, comme l'indique l'observation suivante :

Il est impossible de fournir le 1^{er} janvier 1990 ou peu après, une évaluation complète et professionnelle de l'incidence de l'Accord de libre-échange sur le rendement économique en 1989. En fait, il faudra quelques années encore avant que cette évaluation ne soit possible⁴⁸.

Toutefois, selon Informetrica, beaucoup de mesures pourraient être prises pour améliorer la qualité d'une future évaluation. Dans le rapport, ces mesures sont réparties en trois catégories :

1) celles qui peuvent être prises maintenant (c'est-à-dire en décembre 1989) :

2) celles qu'on devrait prendre bientôt, en 1990 et en 1991, en complément de celles qui sont déjà en cours; et

3) celles qui seront utiles cinq ans après la mise en oeuvre de l'Accord.

La première catégorie englobe le rassemblement de données sur le respect des exigences juridiques de l'ALE ainsi que l'analyse des courants commerciaux pour les produits ayant fait l'objet de réductions de droits de douane, plus particulièrement là où le tarif de base était élevé

⁴⁷ La Fédération canadienne du travail avait déjà accepté de participer.

⁴⁸ McCracken, M. et al, 1989, *Assessing the FTA: Design of a Framework*, 18 décembre. (photocopie)

Même si aucun organisme indépendant bilatéral de surveillance du commerce du genre n'a encore été mis sur pied, le GATT a entrepris récemment une série d'examens semblables des politiques commerciales des pays membres.

Tous les pays membres seront assujettis, à tour de rôle et à intervalles réguliers, à un examen de la gamme complète de leurs pratiques commerciales nationales et internationales visant à déterminer si ces dernières sont conformes aux exigences du GATT. Les résultats de ces examens doivent être soumis au Conseil général du GATT.

On avait espéré que les pressions exercées du fait d'un examen public et de la documentation des points de divergence au GATT, les pays étant tenus d'indiquer leurs plans d'action pour la correction de ces points de divergence, inciteraient ces derniers à se conformer davantage aux règles du GATT.

Le GATT étudie à l'heure actuelle les trois premiers de ces rapports. Même si on énumère dans chacun un certain nombre de points de divergence, les membres du GATT ont omis d'exiger des réponses sans équivoque des pays en cause, y compris les États-Unis. Il faut peut-être y voir quelque indication qu'un groupe international indépendant aux termes de l'ALE éprouverait également des difficultés à forcer le pas.

Pour l'instant, et le Canada et les États-Unis continuent à compter sur le personnel existant et leurs groupes consultatifs respectifs du secteur privé, établis lors de la négociation de l'Accord ou pour d'autres raisons, pour assurer le suivi et obtenir des conseils sur les questions liées à l'ALE.

2.4.3.2 CCCE et GCSCF :

Le Comité consultatif sur le commerce extérieur (le CCCE) et *les Groupes de consultation sectorielle sur le commerce extérieur* (les GCSCF) ont poursuivi leurs activités tout au long de la première année de mise en oeuvre de l'ALE.

Bien que leur principal rôle, à l'heure actuelle, consiste à conseiller le BNCM sur les questions relatives à l'Uruguay Round, un groupe de travail chargé des questions canado-américaines se réunit régulièrement et les GCSCF ont été consultés pendant la période qui a conduit aux négociations visant à accélérer l'élimination des droits de douane.

Les réunions du CCCE et des GCSCF se font à huit clos et rien n'indique que des voies de communication officielles seront établies pour que les conseils de l'industrie et les renseignements diffusés parviennent bien à tous les intéressés.

Après l'entrée en vigueur de l'ALE, le Congrès du travail du Canada (CTC) est revenu sur sa décision de ne pas désigner de représentants qui siègeront aux GCSCF et au sein d'autres organismes consultatifs en matière commerciale et il a soumis à cet égard des noms au gouvernement. Des représentants du CTC ont commencé à siéger au CCCE au début de l'automne 1989. Le gouvernement a toutefois pris plus de temps à étudier les nominations aux

Alors que l'ALE exige énormément de consultation et de négociation, il semble prévoir peu en matière d'appui administratif pour faciliter la tâche à cet égard. À une exception près, aucune disposition n'a été prévue pour la mise sur pied d'établissements indépendants ou d'organismes de soutien pour assurer le bon fonctionnement de l'ALE.

Même dans le cas de la seule institution précisée dans l'ALE — le Secrétariat binal mis sur pied pour appuyer le processus de règlement des différends dont il est question au chapitre 19⁴⁶ — aucune disposition n'a été prévue pour la recherche ou pour une installation permanente qui s'occuperait de la réception des demandes de comparution ou de l'examen des mesures possibles. En outre, cette institution ne doit pas exercer très longtemps ses activités. Le Secrétariat binal doit être démantelé dans cinq ou sept ans, après que le Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux aura terminé ses travaux.

2.4.3.1 Formation d'un Groupe binal indépendant

À plusieurs occasions, des experts du commerce extérieur, des économistes et des spécialistes en sciences politiques ont recommandé la création de groupes binationaux multipartiaux — à titre de tierces parties impartiales — pour s'occuper de la politique commerciale et des activités qui s'y rattachent de toutes les parties à l'Accord. On a en outre laissé entendre que leur établissement pourrait contribuer au bon fonctionnement de l'ALE, mais celui-ci n'en fait pas mention.

Un organisme de surveillance indépendant ou groupe de recherche, binal, pourrait fournir des renseignements et des données à la Commission aux fins de discussion ou d'action sans risquer une réaction politique trop forte d'une seule partie qui formulerait des craintes au sujet de l'Accord et de sa mise en oeuvre. En outre, des questions sans rapport avec une plainte pour laquelle on demande qu'une décision soit rendue ne pourraient intervenir aussi facilement si les questions litigieuses — par exemple les niveaux de subventionnement, les prix calculés et le pays d'origine ou la ressemblance de produits — étaient examinées par des groupes spéciaux autres que les tribunaux nationaux ou la Commission.

Les groupes chargés du règlement des différends dont il est question au chapitre 19 devraient fonctionner de cette façon; par conséquent, il semblerait logique de faire de même pour le suivi et la recherche. Toutefois, les gouvernements, celui des États-Unis plus particulièrement, résistent en général à la création de tribunaux souverains, transnationaux ou internationaux par crainte de mesures nationales indépendantes contraignantes.

Il est important de souligner que même les procédés d'examen assez bienveillants dont il est question aux chapitres 18 et 19 risquent d'être contestés devant la Cour suprême aux États-Unis par ceux qui estiment que l'examen binal limite leurs droits constitutionnels de recourir aux tribunaux ou qu'il assujettit les décisions des tribunaux américains à un examen par un organisme de l'extérieur.

⁴⁶ Voir la section 2.3.5 ci-dessus.

Le nouveau Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCÉ)⁴² doit, à part enquêter sur les plaintes canadiennes liées à l'imposition de droits anti-dumping et compensateurs⁴³, mener des études générales sur des questions de commerce et de droits de douane, comme le subventionnement allégué d'industries dans d'autres pays⁴⁴.

Le gouvernement a déclaré qu'il renverrait au Tribunal toutes les questions raisonnables soulevées par les producteurs canadiens, mais on ne sait pas exactement quelles mesures le TCCÉ peut prendre de sa propre initiative. De nouvelles ébauches de règles régissant les audiences, les pratiques et la procédure du TTCE seront publiées au début de 1990. On devrait mettre la dernière main au processus de réglementation auquel ces règles seront assujetties — y compris les observations du public et l'examen gouvernemental — au cours de la première moitié de 1990. Les règles entreront ensuite en vigueur après avoir été publiées dans la Gazette du Canada. Ces nouvelles règles devraient dans l'ensemble se modeler sur les pratiques des trois organismes qui ont précédé le TCCÉ.

Plusieurs autres ministères gouvernementaux entreprennent également des travaux reliés à l'ALE, par exemple Agriculture, Pêches et Océans et Finances — mais ces derniers portent la plupart du temps sur des questions techniques de mise oeuvre ou sur des négociations supplémentaires. Il appert que peu de travaux analytiques ou statistiques sur l'incidence de l'ALE dans son ensemble ou de certaines de ses dispositions sont produits au sein du gouvernement et aucune recherche, autre que celle dont il est question plus haut, n'a été rendue publique depuis l'entrée en vigueur de l'ALE. D'aucuns ont prétendu que cet échec n'est pas attribuable au refus du gouvernement d'entreprendre le travail, mais plutôt aux difficultés de s'y mettre et d'obtenir des conclusions valables sitôt après la promulgation de l'Accord⁴⁵.

⁴² Le TCCÉ remplace trois organismes, le Tribunal canadien des importations, la Commission du tarif et la Commission du textile et du vêtement. Il est chargé des enquêtes sur les plaintes contre les droits anti-dumping et compensateurs et des appels contre les décisions de Revenu Canada, Douanes et Accise. Voir COLEMAN, J., 1989, *New Rules, New Institutions: The CITT, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law* (polycopié).

⁴³ Les particuliers et les entreprises qui se sentent lésés par des pratiques commerciales étrangères peuvent maintenant présenter directement de telles plaintes au Tribunal.

⁴⁴ Cette nouvelle attribution a été ajoutée aux fonctions du Tribunal, partiellement par réaction à l'amendement Baucus-Danforth de la Loi américaine de mise en oeuvre de l'ALE, qui confère des pouvoirs semblables à la Commission du commerce international (ITC) et au Délégué commercial général (USTR) des Etats-Unis. H.R. 5090 Sec. 409(b). Voir la section 2.5.3 ci-dessous.

⁴⁵ Cette question est abordée plus loin à la section 2.4.3.3 — Etude de faisabilité d'Informetrica.

prêteront main forte à M. Halliday qui peut, en outre, faire appel aux ressources d'autres groupes ou ministères au besoin. On s'attend à retenir les services d'un certain nombre d'experts-conseils de l'extérieur pour effectuer les recherches initiales sur les subventions américaines avant d'amorcer les pourparlers officiels avec les États-Unis.

Un Comité sur l'Accord de libre-échange a été mis sur pied et regroupe des hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral et des provinces. Il a pour mandat de faciliter l'accès au libre-échange et de pourvoir aux besoins de consultations entre les hauts fonctionnaires. M. Germain Denis, sous-ministre adjoint principal chargé des négociations commerciales multilatérales, relève également du sous-ministre du Commerce extérieur. Le Bureau des négociations commerciales multilatérales (BNCM), qui est distinct du groupe de gestion de l'ALE, s'occupe des négociations de l'Uruguay Round, coordonne les propositions canadiennes présentées à Genève et veille aux consultations avec l'industrie et les représentants des gouvernements provinciaux au sujet des NCM. Le BNCM et le Groupe Politique et Opération du libre-échange se consultent régulièrement et s'échangent des documents d'information et des ressources dans les domaines où se chevauchent la négociation et les consultations.

2.4.2 Autres ministères fédéraux

Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (MIST) est entre autres chargé, dans le cadre de ses activités régulières, de suivre les déplacements de main-d'œuvre ainsi que les fermetures et les ouvertures d'usines.

Le ministre du Commerce international, M. John Crosbie, a déclaré au Comité permanent des Affaires extérieures (Chambre des communes) que le MIST allait se livrer à cette surveillance à l'égard de n'importe quel changement dans l'emploi ou l'industrie qui pourrait être relié à l'Accord de libre-échange, mais que le Ministère ne lui avait pas encore fait part de ses conclusions. Il a promis de communiquer ces renseignements au Parlement dès qu'il les recevrait.

Le MIST n'a fourni jusqu'ici aucun renseignement public et n'a pas décrit la méthodologie qu'il emploie pour en arriver à ses conclusions⁴⁰. On sait qu'il recueille des données sur l'expansion et la contraction de l'investissement au Canada et suit l'évolution des exportations canadiennes et de l'activité aux États-Unis.

Le MIST a publié un grand nombre de rapports sur la compétitivité de certaines industries canadiennes de fabrication et de services⁴¹.

⁴⁰ Ces fonctions ne sont pas distinctes des attributions ordinaires du Ministère. Il est donc possible qu'on ne dispose pas prochainement de mesures précises des effets de l'ALE.

⁴¹ Ces rapports, ou profils d'industries, évaluent en outre les effets probables de l'ALE sur les industries en cause. En général, ils concluent que l'Accord profitera dans l'ensemble à la plupart, mais signalent des cas particuliers nécessitant d'importantes mesures d'adaptation ou de rationalisation.

Le ministère des Affaires extérieures³⁹ est chargé de la gestion et de l'administration de l'Accord de libre-échange au Canada par l'intermédiaire du ministre du Commerce extérieur. Le sous-ministre du Commerce extérieur et sous-secrétaire d'Etat associé aux Affaires extérieures, M. Donald Campbell, assume des responsabilités particulières. C'est au sous-ministre adjoint principal et coordonnateur de l'Accord du libre-échange (secteur des Etats-Unis) qu'incombe principalement la surveillance des questions liées à l'ALE. Au moment de la rédaction du rapport, ce poste était vacant, la responsabilité en étant confiée au titulaire précédent, M. Donald Campbell, qui est maintenant sous-ministre adjoint.

Le Ministère avait demandé au Conseil du Trésor en 1989 la création d'un nouveau poste de sous-ministre adjoint chargé de l'administration de l'ALE, mais sa demande a été rejetée. Ainsi, la responsabilité de l'Accord a-t-elle été confiée au sous-ministre adjoint principal (secteur des Etats-Unis) qui a en outre été nommé coordonnateur de l'Accord du libre-échange. M. Konrad von Finkenstein a été nommé sous-ministre adjoint et coordonnateur adjoint pour le libre-échange, Politique et Opération du libre-échange.

Le Ministère a procédé à une réorganisation de ce secteur à l'automne 1989 et a mis sur pied le Groupe Politique et Opération du libre-échange qui regroupe environ 60 personnes exerçant certaines fonctions liées à la mise en oeuvre de l'ALE à l'intérieur du secteur des Etats-Unis. Environ le tiers de l'effectif semble consacrer presque tout son temps au libre-échange alors que le reste occupe d'autres fonctions relatives aux échanges commerciaux entre le Canada et les Etats-Unis.

Le Groupe Politique et Opération du libre-échange est comptable à M. Konrad von Finkenstein, sous-ministre adjoint et coordonnateur adjoint pour le libre-échange, par l'intermédiaire de deux directeurs généraux : Tony Halliday qui s'occupe de la Direction générale de la gestion du libre-échange, et Doug Waddell, chef de la Direction générale des politiques du libre-échange. A ce groupe s'ajoute la Division des services juridiques de l'Accord de libre-échange sous la direction de Morris Rosenberg.

Un organigramme du Groupe Politique et Opération du libre-échange est joint à l'annexe II.

En août 1989, M. Halliday a été chargé, en sus de ses fonctions, de diriger la partie canadienne au sein du *Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux* au sein duquel les deux gouvernements négocieront. Un groupe de six responsables à Ottawa

³⁹ L'expression «et du commerce extérieur Canada» a été ajoutée à l'en-tête du Ministère, pour refléter ses attributions et ses deux ministères principaux, mais son nom officiel demeure le ministère des Affaires extérieures. Un troisième ministre, le ministre des Relations extérieures et du Développement international, est chargé, dans le cadre de ses attributions, de la prestation des services consulaires et d'immigration outre-mer ainsi que de la gestion de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) dont les opérations relèvent des Affaires extérieures même si les décisions officielles en matière d'aide au développement continuent à incomber au secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

Le Secrétariat binationnel fait fonction de cour d'archives pour tous les différends assujettis au chapitre 19, tient les listes des membres des groupes spéciaux et s'assure qu'ils ont qualité pour y siéger. Il a également assuré un appui administratif au Groupe spécial créé en vertu du chapitre 18 qui a examiné les exigences concernant le débarquement du poisson et du hareng bien que cela n'ait pas été explicitement prévu par l'ALE.

Le Secrétariat n'a pas de ressources à sa disposition pour effectuer des recherches ou recueillir des informations au sujet des affaires dont il est saisi de sorte qu'il doit dans chaque cas se fier aux travaux produits par les diverses parties et les membres des groupes spéciaux. Il pourrait s'ensuivre des difficultés si le problème n'est pas réglé. En outre, il n'existe aucun mécanisme précis pour juger de la situation des parties voulant que leur affaire soit soumise à un groupe spécial ou pour renvoyer une affaire à un groupe spécial, d'où des délais de deux à trois avant que des procédures ne soient entamées. La présence d'un juge au sein du Secrétariat permettrait de régler le problème. Des changements destinés à redresser la situation ont été imprimés dans la Gazette du Canada du 23 décembre 1989, et d'autres changements aux règles et au mode de fonctionnement des groupes spéciaux constitués en vertu du chapitre 19 et administrés par le Secrétariat, sont prévus pour l'été 1990³⁸.

Nombreux sont ceux qui considèrent que les dispositions institutionnelles de l'ALE seraient son point le plus faible. L'Accord ne prévoit pas la mise en place d'un service indépendant, permanent ou précis de secrétariat ou de recherche pour appuyer les travaux de la Commission ou du Secrétariat binationnel. Comme nous l'avons dit précédemment, la Commission se compose uniquement des deux ministres du Commerce, le fonctionnement au jour le jour étant confié à des fonctionnaires de niveaux divers. Le travail de secrétariat, la tenue des dossiers et la recherche incombent à du personnel en place.

2.4 LA SURVEILLANCE DE LA MISE EN OEUVRE

Par surveillance de la mise en oeuvre, on peut entendre, d'une part, la gestion du processus de mise en oeuvre au cours des dix prochaines années jusqu'à l'élimination des droits de douane, les rapports des divers groupes de travail (plus particulièrement le groupe chargé de l'examen des subventions), la surveillance des mécanismes de règlement des différends et la gestion du commerce canado-américain en général.

On entend, d'autre part, la tentative visant à mesurer les coûts et les avantages de l'Accord de libre-échange, les processus d'ajustement et la publication d'analyses. Le présent chapitre du rapport examine à fond les divers organismes qui participent à la «surveillance» et rend compte de leur organisation et de leurs activités jusqu'à maintenant. Ce rapport tente lui-même de respecter le mandat du Comité sénatorial des affaires étrangères qui consiste à assurer la surveillance.

³⁸ Voir la section 2.2.3 ci-dessus.

des produits agricoles destinés à certains marchés traditionnels d'exportation au Canada. Le Canada s'est plaint de ce que, ce faisant, les Etats-Unis n'avaient pas tenu suffisamment compte des intérêts du Canada en matière d'exportations comme ils auraient dû le faire conformément à l'article 701(4) de l'ALE.

Même si selon certains commentateurs les pratiques relatives aux subventions à l'agriculture ne sont pas couvertes par les négociations sur les subventions et les recours commerciaux en vertu de l'article 19, il n'en demeure pas moins qu'elles sont susceptibles d'être touchées par celles-ci. Les subventions à l'agriculture ont un caractère envahissant et litigieux et sont la cause d'un grand nombre des différends actuels et des actions en recours intentées l'un contre l'autre par les deux pays. Peu importe le régime adopté pour réglementer, contrôler ou mesurer les subventions gouvernementales, il pourra s'appliquer aux subventions à l'agriculture également ou servir d'exemple dans ce domaine. Il est en outre probable qu'un certain nombre des différends au sujet des programmes d'aide agricole des deux pays seront renvoyés à des groupes spéciaux créés en vertu des chapitres 18 et 19 à l'étape des négociations sur les subventions³⁷.

Aucune mesure législative ne s'est avérée nécessaire d'un côté ou de l'autre de la frontière pour donner force de loi à l'interdiction faite par l'ALE aux organismes gouvernementaux, comme les offices de commercialisation, de vendre à l'autre pays des biens à un prix inférieur à la somme des acquisitions et des coûts connexes puisque cette pratique ne semble pas avoir cours. Cependant, il se pourrait que l'industrie américaine étudie de plus près les activités de divers organismes de gestion des marchés au Canada, notamment la Commission canadienne du blé. L'absence de critères définis concernant les coûts d'acquisition, problème qui sera réglé soit par la voie de la négociation au niveau du groupe de travail soit par le biais des mécanismes de règlement des différends prévus par les chapitres 18 et 19, risque également d'être source de conflits entre le Canada et les Etats-Unis.

2.3.5 Secrétariat de la Commission

Un Secrétariat a été établi pour appuyer les groupes spéciaux de règlement des différends prévus au chapitre 19. Le Secrétariat binationnel a deux bureaux indépendants, l'un à Washington et l'autre à Ottawa. Le bureau d'Ottawa fonctionne comme un ministère distinct du gouvernement et compte huit employés que le Directeur qualifie de «fonctionnaires internationaux neutres». Le bureau américain est plus petit et, au moment de la rédaction du présent rapport, n'avait pas de directeur permanent, mais on s'attend à ce qu'il soit nommé bientôt.

³⁷ Dans l'ensemble, la mise en oeuvre des dispositions de l'ALE concernant l'agriculture met en lumière l'approche différente de l'utilisation de l'Accord adoptée par les deux pays, comme nous l'avons mentionné à la section 2.2.0. Le recours à un groupe spécial en vertu du chapitre 18 dans le cas des exigences des Etats-Unis relatives à la taille du homard, ainsi qu'aux mécanismes de règlement des différends prévus par le chapitre 19 et le GATT dans le cas du porc, semblerait toutefois indiquer que le Canada serait désormais résolu à faire valoir ses droits en vertu de l'ALE.

travaux de plusieurs autres groupes connexes, déjà en cours au moment de l'entrée en vigueur de l'ALE, ont été accélérés ou accrus à la demande de la Commission.

Tous groupes de travail sont maintenant en activité et ont établi des plans de travail pour des réunions initiales avec leurs homologues américains. Des fonctionnaires provinciaux de l'Agriculture ont été consultés et les ministres se sont réunis. Même si chacun des groupes a son propre calendrier de travail, tous, aux dires de certains commentateurs, travaillent sans trop se dépenser, sans doute parce que le Canada et les États-Unis consacrent pour l'instant le gros de leurs énergies à l'Uruguay Round, dans l'espoir d'ouvrir la voie à un accord multilatéral qui établirait les paramètres d'un accord bilatéral plus global. Il est question ci-dessous des chances de succès de l'Uruguay Round.

Le ministre canadien de l'Agriculture, M. Don Mazankowski, et le Secrétaire d'État américain à l'Agriculture, M. Clayton Yeutter, se sont réunis en juin 1989 dans le cadre des premières consultations semi-annuelles sur les questions agricoles prévues par l'ALE, mais, à l'autome, M. Mazankowski, qui avait jusqu'à appuie l'Accord sans réserve, se disait préoccupé et ennuyé. Selon lui, le fait que les États-Unis aient imposé des droits compensateurs à l'égard du porc canadien dénote qu'ils étaient peut-être de mauvaise foi, sans compter qu'ils allaient en l'encontre du GATT. Quant aux relations entre le Canada et les États-Unis, il a dit : « Il est regrettable que les mesures prises dans le domaine de l'agriculture, plutôt que de contribuer à l'harmonie, aient créé du harcèlement³⁶. »

Lors de leur deuxième rencontre, le 19 décembre 1989, les deux ministres ont étudié ces questions et d'autres problèmes dont :

- les inspections au hasard de viande canadienne à la frontière américaine;
- la reclassification des mélanges de sucre;
- la position américaine sur les quotas laitiers.

M. Yeutter a également réassuré M. Mazankowski au sujet de l'enquête de la Commission américaine du commerce international concernant le blé *durum* aux termes de l'article 409(b) en lui disant qu'elle n'était pas sanctionnée par le gouvernement et que les choses n'iraient probablement pas plus loin.

Aux termes de l'ALE, les deux pays ont convenu de mettre fin à l'utilisation de subventions à l'exportation dans le cadre de leurs échanges, et il s'agissait de la première entente internationale dans le secteur de l'agriculture. La Loi canadienne de mise en oeuvre de l'ALE contient une modification à la Loi sur le transport du grain de l'Ouest compte tenu de l'engagement qu'a pris le Canada de soustraire aux subventions les grains destinés au marché américain. Les États-Unis n'ont jamais appliqué leur *Programme d'amélioration des exportations* aux expéditions au Canada, bien qu'en vertu de ce programme ils subventionnent

³⁶ Don Mazankowski, allocution prononcée devant la Chambre de commerce de Calgary, le 27 octobre 1989. Voir aussi la section 6.2.2 ci-dessous concernant les subventions à la production du porc.

Bien que la liste établie de 400 articles ne semble avoir guère suscité de querelles, le processus d'accélération des réductions de droits a néanmoins créé une certaine gêne surtout parmi les entreprises ou les industries qui y étaient opposées.

Ceux qui ont critiqué le processus ont fait ressortir que très peu de temps avait été prévu pour les consultations — les observations n'ont été acceptées que pendant six semaines durant l'été. La Commission américaine du commerce international a tenu des audiences publiques aux Etats-Unis et tous les témoignages qui lui ont été présentés ont été consignés, mais les consultations au Canada ont été tenues à huis clos. Même si plus d'un millier de sociétés et de groupes canadiens sont intervenus auprès du groupe des négociations, seuls sont connus les témoignages de ceux qui ont choisi de faire connaître leurs vues au public.

Certains sont d'avis que l'élimination précoce des droits de douane, et surtout l'accélération des réductions dont il a été convenu, favorisent les multinationales en faveur d'une restructuration immédiate, ou les sociétés plus grosses ou déjà concurrentielles, davantage prêtes à soutenir dès maintenant la concurrence internationale, que les plus petits fabricants locaux. En fait, la réduction progressive des droits de douane plutôt que leur élimination immédiate devait permettre un ajustement graduel, c'est-à-dire protéger ceux qui ne sont pas encore en mesure de soutenir la concurrence ou qui devront assumer des coûts d'ajustement élevés.

Durant les négociations de l'ALE, un grand nombre de sociétés, de syndicats et d'analystes ont dit que si les droits de douane devaient être éliminés, il leur faudrait un certain temps pour s'adapter et qu'ils n'étaient prêts à se plier à la situation que s'ils jouissaient d'une protection temporaire. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les droits de douane ont été répartis en trois groupes, selon en général la vitesse avec laquelle une industrie devrait pouvoir s'adapter à la concurrence libre avec les producteurs américains. Il n'est donc pas surprenant que ceux qui jouissent encore d'une protection ou à qui il faudra plus de temps pour s'adapter aient mal accueilli l'idée d'une accélération.

Même si la plus grande partie des réserves exprimées au sujet du processus d'accélération l'ont été sous forme de récriminations, il semblerait qu'un mécanisme s'impose, si de nouvelles demandes d'accélération doivent être présentées, lequel permettrait d'assurer qu'une partie importante bien définie d'une industrie, des deux côtés de la frontière, est d'accord. Si des objections subsistent, il serait utile que le public sache qu'on en a tenu compte. Ainsi, toutes les sociétés sauraient davantage à quoi s'en tenir et pourraient ainsi mieux planifier les ajustements.

Les deux pays reçoivent actuellement de nouvelles propositions en vue d'une deuxième série de réductions accélérées des droits.

2.3.4 Groupes de travail sur l'agriculture

Au début de 1989, la Commission a constitué huit groupes de travail en vertu du chapitre 7 de l'ALE, lesquels doivent s'occuper des divers sous-secteurs et des problèmes de l'agriculture. A sa réunion de novembre 1989, la Commission a souscrit à la création d'un autre groupe et les

En outre, le représentant au Commerce américain a entrepris d'examiner les pratiques en matière de subventions en ce qui concerne certains secteurs de l'industrie minière et la production de blé durum en vertu de la procédure d'examen Baucus-Danforth³⁵ et devrait vraisemblablement être saisi de demandes additionnelles.

2.3.3 Réduction accélérée des droits

L'ALE contient une disposition en vertu de laquelle les parties intéressées peuvent demander l'accélération des réductions des droits de douane ou l'élimination des droits qui continuent de s'appliquer. Une première entente dans le sens d'une accélération est intervenue à la deuxième réunion de la Commission du commerce canado-américain, tenue à Ottawa le 30 novembre 1989.

Une fois en oeuvre, cette entente entraînera l'élimination ou accélérera la réduction des droits de douane sur environ 400 articles dont le commerce représentait environ six milliards de dollars.

L'entente doit être approuvée au Canada par le Cabinet et aux États-Unis par le Congrès et devrait entrer en vigueur le 1^{er} avril 1990.

Il a aussi été convenu que les deux pays continueraient d'examiner la possibilité de réductions accélérées à l'égard d'autres articles.

L'entente est intervenue à la suite d'un processus entrepris avant la première réunion de la Commission du commerce canado-américain en mars 1989, lorsqu'a paru dans la Gazette du Canada et le *Federal Register* un avis selon lequel pouvaient être présentées des demandes d'accélération des réductions de droits prévues dans l'Accord de libre-échange. Les deux gouvernements ont convenu de recevoir les demandes jusqu'au 31 mars 1989 et ils ont échangé des listes préliminaires d'articles le 19 avril. La liste définitive de ces articles a paru dans la Gazette du Canada du 15 juillet, sous forme d'une annexe de 940 pages, et les observations pouvaient être reçues jusqu'au 1^{er} septembre 1989.

Les négociations ont débuté peu après. Au total, 5 000 articles tarifaires ont été présentés pour négociation : 2 800 par le Canada dans 300 demandes et 2 200 par les États-Unis dans 200 demandes. Chaque pays a entrepris l'examen des articles proposés pour déterminer lesquels feraient l'objet de négociations. Celles-ci ont porté sur 1 000 articles et une entente est intervenue dans le cas de 400.

Même si les deux parties avaient demandé des réductions analogues, aucune entente n'est intervenue au sujet de la plus grande partie des 5 000 articles parce que les propositions d'accélération n'ont pas recueilli le « vaste appui dans l'industrie » dont les deux pays avaient fait une condition obligatoire.

³⁵ H.R. 5090 Sec. 409(b). Voir la section 2.5.3 ci-dessous pour une définition de cette procédure.

Ces craintes illustrent la préoccupation exprimée à la Section 2.2 que l'attitude plus «légaliste» adoptée par les intervenants et les organismes américains ne crée un déséquilibre en ce qui concerne les politiques nationales établies sous le régime de l'ALE. Les entreprises américaines en quête de protection n'hésitent pas plus qu'auparavant à utiliser les voies de recours que leur offrent les lois américaines, ni n'hésitent à menacer de le faire. Cela a déçu de nombreux défenseurs canadiens de l'ALE qui avaient espéré une plus grande collaboration — un accès plus sûr qu'en vertu du régime antérieur — plutôt que le maintien du harcèlement ou un harcèlement accru durant la période des négociations sur les subventions.

Certains commentateurs et des experts du droit commercial américain ont proposé que les sociétés et les organismes gouvernementaux du Canada demandent l'imposition de droits compensateurs compte tenu des pratiques en cours aux États-Unis afin d'y alerter l'opinion publique. Ce n'est pas la voie qu'a suivie le Canada dans le passé puisqu'il n'a qu'une seule fois demandé que des droits compensateurs soient imposés à l'égard de produits américains dans le cas du maïs subventionné.

Les exportateurs canadiens ont toujours été assujettis à la législation américaine sur les recours commerciaux, et personne ne s'attendait à une absence totale de différends. On avait toutefois espéré qu'aucune mesure ne serait prise contre les pratiques relatives aux subventions faisant l'objet des négociations tant que celles-ci ne seraient pas terminées ou qu'on donnerait le bénéfice du doute à l'autre pays. Cela n'a pas été le cas.

Par contre, on semble beaucoup plus hésiter au Canada à adopter des politiques qui pourraient envenimer la situation.

Citons, à titre d'exemple, la décision du gouvernement canadien de retirer son aide à un projet d'infrastructure énergétique au Québec parce qu'il croyait que les États-Unis pourraient frapper de droits compensateurs les produits ou l'énergie exportés grâce à ce système. Lorsqu'il a expliqué le refus du gouvernement de financer le pipeline de 800 kilomètres de la Soligaz, le ministre de l'Énergie, M. Harvie Andre, a dit que selon les fonctionnaires de son ministère, il y avait matière à imposition de droits compensateurs et qu'on ne voulait, en conséquence, courir aucun risque³⁴. Cependant, les divers tribunaux commerciaux américains n'ont jamais encore jugé que la participation du gouvernement à de tels projets d'infrastructure, surtout si l'on tient compte du marché, pouvait prêter à l'imposition de droits compensateurs.

Pour sa part, le gouvernement du Québec a décidé de respecter l'engagement qu'il avait pris de financer le pipeline de Sarnia à Montréal, sa contribution devant prendre la forme d'un investissement dont il attend tirer un rendement, dans l'espoir donc qu'il ne sera donné suite à aucune demande d'imposition de droits compensateurs. Cependant, les producteurs de gaz naturel américains, déjà insatisfaits de la concurrence accrue qu'a entraînée pour eux l'ALE dans les États de l'Est, pourraient demander que des mesures soient prises si le pipeline était construit.

un comité de la Chambre des communes, M. Halliday a dit : « Je ne voudrais pas que cela soit considéré comme étant quelque chose qui aurait été imposée par le Congrès américain au Canada. L'essentiel est de conclure un bon accord et non pas d'être forcé d'en conclure un pour respecter quelque délai que ce soit³⁰. »

Le Président du Groupe canadien a indiqué que tous les groupes intéressés seront abondamment consultés, tant sur la teneur des pourparlers que sur leur déroulement³¹. Les négociations elles-mêmes ne feront toutefois vraisemblablement pas appel ni à l'examen ni à la participation du public comme ce fut d'ailleurs le cas pour les négociations de l'ALÉ. Les consultations auront principalement lieu au niveau des fonctionnaires avec d'autres ministères fédéraux, des ministères provinciaux et par l'entremise du CCCE et des GCSCF, mais M. Halliday a également dit que « si d'autres groupes désirent discuter avec nous de la question, un grand plaisir de les consulter. Par conséquent, la concertation se déroulera ouvertement, dans la mesure où le mécanisme de consultation nous le permettra. Les négociations dans le cadre des comités consultatifs et groupes de consultation sectorielle sur le commerce extérieur ne sont pas totalement ouvertes, mais les autres le seront et je ne crois pas que cela posera de problèmes à l'étape préparatoire³². »

On s'est dit inquiet de ce qu'au cours de ces longues négociations, le gouvernement ne mettra pas en oeuvre tous les mécanismes prévus par l'ALÉ ou le GATT si les États-Unis prenaient des mesures qui risquent de nuire aux négociations. Le ministre du Commerce international, M. John Crosbie, a dit que « Nous n'avons pas nécessairement intérêt à nous plaindre chaque fois des pratiques commerciales qui nous déplaisent. L'important pour nous c'est de faire modifier ces pratiques commerciales et non pas de nous lancer dans des échanges publiques d'insultes³³. »

Par ailleurs, d'aucuns croient que le gouvernement fédéral et les provinces pourraient dans l'intervalles hésiter à prendre certaines mesures qui risqueraient d'inciter les États-Unis à user de représailles. Par exemple, le gouvernement a cité parmi les raisons pour lesquelles il ne versera pas de subventions ni ne prendra aucune autre mesure pour garder ouvertes les usines de transformation du poisson de la côte Est qui risquent actuellement de fermer, la crainte d'une réaction négative aux États-Unis et la possibilité qu'ils n'imposent des droits compensateurs. Il a indiqué qu'il ne mettra pas en oeuvre de nouveaux programmes d'aide précis par crainte de réactions négatives aux États-Unis.

³⁰ CANADA, Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *Procès-verbaux et témoignages*, 7 novembre 1989, p. 21.

³¹ TOULIN, A., 1989, « Free trade negotiator wants advice » Financial Post, 30 août, p. 4.

³² CANADA, Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *Procès-verbaux et témoignages*, 7 novembre 1989, p. 9.

³³ CANADA, Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *Procès-verbaux et témoignages*, 25 mai 1989, p. 31.

Directeur général, Direction des finances et du commerce internationaux, au ministère des Finances, est le vice-président canadien. Aux Affaires extérieures, un groupe de cinq agents travaille avec M. Halliday qui peut également recourir aux services d'experts de divers ministères gouvernementaux ou de groupes des Affaires extérieures.

- Le groupe américain est présidé par M^{me} Anne Hughes, sous-secrétaire adjointe au département du Commerce.

L'Accord prévoit, pour ces négociations, un délai de cinq ans pouvant être prolongé de deux autres années.

Le calendrier proposé pour les négociations comportait une réunion préliminaire pour définir les paramètres du travail, tenue le 15 novembre 1989, des consultations avec la Commission du commerce canado-américain, qui ont eu lieu le 30 novembre 1989, et des consultations avec des fonctionnaires provinciaux, tenues au cours des premières semaines de décembre 1989. La phase suivante comporte l'établissement d'objectifs détaillés de négociation compte tenu des renseignements qui seront recueillis dans le cadre des études actuellement en cours sur les pratiques en matière de subventions. M. Halliday a indiqué qu'une liste complète des pratiques en vigueur aux États-Unis et sur lesquelles on se penchera aura été dressée d'ici mars 1990 et devrait pouvoir être soumise à l'examen parlementaire.

Le mandat initial établi par le Congrès américain pour la négociation des modifications à l'ALE fixe à juin 1991 le délai pour la présentation d'une entente sur les subventions si l'on veut profiter de la procédure accélérée²⁸. Toutefois, la direction chargée de la mise en oeuvre peut demander une extension au Congrès pour les négociations en cours, et la législation américaine de mise en oeuvre, qui prévoit le même délai de cinq à sept ans que l'ALE pour les négociations relatives aux subventions, pourrait permettre au gouvernement de se prévaloir de cette même procédure accélérée durant les sept années prévues pour les négociations²⁹.

Plutôt que de chercher à respecter le délai établi précédemment, il a été décidé, du moins au Canada, de laisser les négociations en cours à Genève se poursuivre avant de mettre en oeuvre des efforts sérieux pour négocier bilatéralement, ce avec quoi les États-Unis sont maintenant d'accord.

Les négociations commerciales multilatérales de Genève doivent se terminer à la fin de 1990, ce qui veut dire qu'on ne s'attend pas à ce que des négociations binationales soient entamées avant au moins 1991.

Le début des négociations ayant été fixé à 1991 et étant donné la complexité et le caractère délicat du sujet sur lequel elles porteront, on craint que l'impossibilité de mener à bien les pourparlers dans les délais prévus par le Congrès américain pour l'approbation accélérée n'entrave l'adoption d'une entente avec les États-Unis. Cependant, lorsqu'il a témoigné devant

²⁸ H.R. 5090 Sec. 102(e).

²⁹ H.R. 5090 Sec. 409(4).

Les coprésidents du Comité se sont réunis à trois autres occasions et chaque groupe a également tenu des séances nationales distinctes.

Les représentants canadiens se sont rencontrés le 20 décembre 1989 pour se préparer à la deuxième réunion plénière du Comité qui a eu lieu à New York le 9 janvier 1990 plutôt qu'à l'autonomie comme prévu.

La composition des deux groupes nationaux nommés au Comité semble traduire une divergence d'opinions marquée au sujet de la tâche du Comité et la divergence de vues des deux gouvernements au sujet de l'industrie automobile. Le groupe canadien comprend des représentants de sociétés américaines²⁷, de fabricants coréens et japonais, ainsi que de concessionnaires, d'usines de fabrication spécialisées et de groupes de consommateurs. Par ailleurs, le groupe américain ne compte aucun représentant de sociétés étrangères et ses membres font tous partie de l'industrie.

À sa première réunion, ce groupe n'est pas arrivé à s'entendre sur sa tâche première à savoir si elle devait consister à faire en sorte que l'industrie soit plus concurrentielle à l'échelle mondiale ou à favoriser un marché plus stable et protégé de façon à faciliter les ajustements. Des deux côtés de la frontière, deux des trois grands fabricants automobiles se sont prononcés en faveur d'une augmentation du contenu nord-américain alors que le troisième s'y opposait. Les deux syndicats étaient eux aussi divisés, les Travaillleurs unis de l'automobile étant en faveur d'une augmentation du contenu nord-américain alors que les Travaillleurs canadiens de l'automobile ont dit préférer attendre qu'on en sache davantage sur les répercussions avant de prendre position. Les usines n'étaient pas représentées à cette réunion. À la fin, l'incertitude quant aux répercussions d'un tel changement a incité le Comité à opter pour la tenue d'une étude. Les paramètres et le calendrier de cette étude devaient faire l'objet d'une discussion à la réunion de janvier du Comité.

2.3.2 Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux

Le Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux se compose de fonctionnaires du Canada et des États-Unis.

Ces fonctionnaires devront mener à terme les négociations sur la définition des subventions et les lignes directrices régissant les pratiques dans ce domaine comme le prévoit l'article 1907 de l'ALE. À la fin de 1987, les deux parties ont mis de côté la question des subventions après s'être rendu compte qu'elles n'arriveraient pas à s'entendre dans les délais fixés pour la conclusion de l'ALE.

• Le groupe canadien est présidé par M. A.L. Halliday, qui est également Directeur général de la gestion du libre-échange aux Affaires extérieures. M. Tom Bernes,

²⁷ Il n'y a, bien entendu, aucun grand constructeur automobile «canadien», mais l'industrie des pièces compte au Canada plusieurs joueurs d'importance. D'aucuns craignent que les représentants canadiens de filiales américaines n'épousent, en fait, les vues des chefs d'entreprise des sociétés-mères américaines qui l'ont également partie du groupe.

Les deux ministres ont poursuivi la discussion sur divers différends commerciaux qui n'avaient pas encore été renvoyés à un groupe spécial et se sont penchés sur le rapport du Groupe de travail sur le débarquement du poisson au Canada.

Les coordinateurs pour les deux pays du *Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux* devaient se réunir à nouveau après leur première séance officielle de travail tenue le 14 novembre 1989²⁶ pour discuter avec les deux ministres de leur projet de plan de travail et du calendrier établi.

2.3.1 Comité sélect sur l'industrie automobile

Le Comité sélect sur l'industrie automobile se compose de 30 membres non gouvernementaux, soit de 15 représentants de chaque pays.

Mentionnons parmi les membres canadiens de ce comité M. Darcy McKeough, qui en est le président, et des représentants des trois grandes sociétés automobiles nord-américaines, des travailleurs canadiens de l'automobile, des sociétés asiatiques implantées au Canada, des fabricants de pièces, des distributeurs et de l'Association des consommateurs du Canada.

Les États-Unis y ont nommé des représentants des trois grandes sociétés automobiles, de l'industrie des pièces automobiles et des syndicats mais l'on ne retrouve parmi les membres américains aucun représentant de société étrangère.

Le Comité doit terminer ses travaux dans un délai de deux ans.

La tâche du Comité est définie à l'article 1004 de l'ALÉ. Il doit entre autres évaluer l'état de l'industrie nord-américaine et proposer des éléments de politiques officielles et des initiatives privées visant à améliorer sa compétitivité sur les marchés intérieurs et étrangers. En outre, les deux gouvernements ont donné au Comité des instructions précises concernant leurs priorités respectives.

- Le Canada voudrait que l'accent porte sur divers aspects de la concurrence mondiale.
- Même s'ils accordent de l'importance à cette question, les États-Unis considèrent pour leur part comme prioritaires les questions concernant les règles d'origine et les subventions.

Lors de la première réunion plénière qu'il a tenue à Toronto le 8 août 1989, le Comité sélect a convenu de demander deux études : la première sur la concurrence mondiale et la deuxième sur l'incidence de l'augmentation proposée quant au contenu nord-américain en vertu du Pacte de l'automobile, qui passerait de 50 à 60 p. 100.

Aucune entente n'est intervenue sur la question des subventions.

²⁶ Voir la section 2.3.2 ci-dessous.

- décidé de se réunir deux fois par an, les fonctionnaires devant en outre se consulter régulièrement;
- défini les paramètres initiaux des groupes de travail sur l'agriculture;
- mis au point les derniers détails et les règles de procédure de deux importants groupes de travail dont la création était prévue dans l'ALF — sur l'industrie automobile et les subventions;
- convenu d'un calendrier des négociations concernant la réduction accélérée des droits de douane.

Ces questions font l'objet d'une discussion plus détaillée ci-dessous.

La Commission a tenu sa deuxième réunion à Ottawa le 30 novembre 1989. À ce moment :

- Des rapports et des plans de travail ont été reçus de deux groupes de travail : le Comité sélect sur l'industrie automobile et le Groupe de travail sur le tourisme.
- La Commission a passé en revue les activités du Groupe de travail prévu au chapitre 19 qui a été mis sur pied par le Secréariat binational pour examiner le fonctionnement du processus de règlement des différends, et a convenu de modifications aux règles de procédure pour l'examen binational afin de surmonter certaines difficultés techniques.
- La Commission a adressé une lettre conjointe au Comité binational sur les normes relatives au contreplaqué lui enjoignant de soumettre des recommandations pour des normes communes avant le 28 février 1990.
- Deux nouveaux groupes de travail ont été constitués : un groupe devant étudier les obstacles techniques au commerce des produits de la pêche est venu s'ajouter aux huit groupes de travail sur l'agriculture créés précédemment conformément à l'article 708 et un groupe des services a été constitué pour surveiller la mise en oeuvre du chapitre 14 et se pencher sur la libéralisation du commerce dans le secteur des services conformément à l'article 1405.
- De nouvelles lignes directrices ont été arrêtées relativement à l'autorisation de séjour temporaire des professionnels²⁴.
- Il a été convenu d'accélérer l'élimination des droits de douane dans le cas d'environ 400 articles²⁵.

²⁴ Voir la section 2.2.2 ci-dessous.

²⁵ Voir la section 2.3.3 ci-dessous.

formés en vertu du chapitre 18 peuvent en outre, par entente mutuelle, recourir à des experts de l'extérieur ayant une connaissance particulière des questions qui leur sont soumises²³.

La Commission et le Secrétariat binationnel étudient actuellement les listes de membres et les méthodes de sélection en vue d'éliminer les difficultés que comporte le choix des membres des groupes spéciaux si l'on veut éviter les conflits d'intérêts. Les États-Unis leur ont récemment soumis une liste de 20 noms et il se pourrait que le Canada ajoute sous peu de nouveaux noms à sa liste. On s'attend à ce que le nombre total de membres augmente.

Ces changements s'expliquent en partie par le fait qu'il a fallu dans plusieurs cas reporter le choix des membres d'un groupe spécial jusqu'à ce qu'on ait terminé l'étude complète de tous les travaux entrepris par la firme d'un candidat éventuel pour s'assurer qu'il n'y avait aucun conflit d'intérêts réel, apparent, ou possible. Cette tâche s'est avérée longue et difficile puisque les experts dans certains domaines sont très peu nombreux dans l'un ou l'autre pays et que les cabinets comptant des centaines d'avocats sont maintenant chose commune, surtout aux États-Unis.

2.2.3.3 Règles de procédure

Les règles et procédures énoncées dans l'ALE ont fait l'objet d'ajouts et de modifications, de nouveaux règlements ayant été publiés dans les deux pays comme le prévoyait l'ALE.

En novembre 1989, le Canada et les États-Unis ont souscrit à certains changements au processus d'examen prévu à l'article 1904. Ces changements concernant essentiellement la procédure ont été publiés dans la Gazette du Canada, partie I, le 23 décembre 1981 aux pages 5398 et suivantes.

Vers le milieu de l'année 90, les deux parties entreprendront un examen approfondi des règles et des procédures. Le ministère des Affaires extérieures acceptera des avis écrits sur ces questions jusqu'au 30 juin 1990.

2.3 LA COMMISSION MIXTE DU COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN

La Commission chargée d'administrer l'ALE ne comprend que les ministres du Commerce extérieur des deux pays, l'honorable John Crosbie et l'honorable Carla Hills, qui ont, bien entendu, délégué la plupart de leurs pouvoirs à des fonctionnaires.

La Commission a tenu sa première réunion à Washington, D.C., le 13 mars 1989. Son ordre du jour comprenait une discussion préliminaire de plusieurs des problèmes commerciaux mentionnés ci-dessus et de ses propres règles de procédure. La Commission a alors :

²³ Le premier de ces groupes spéciaux, qui était chargé de déterminer la compatibilité de la nouvelle réglementation canadienne sur le débarquement du poisson avec les dispositions de l'ALE et du GATT, comprenait un expert américain et un autre canadien de l'industrie de la pêche. Cependant, les deux étaient d'anciens fonctionnaires, peu susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêts.

• En ce qui concerne les droits devant servir à financer le «Superfund», les États-Unis ont enfin entrepris de niveler les taux, conformément à une décision rendue en 1987 par un groupe spécial du GATT, établissant que ces droits annulaient et compromettaient des avantages d'autres membres du GATT. Le Canada et d'autres pays étaient parvenus à l'étape du processus de règlement des différends du GATT où ils demandaient la prise de mesures de représailles, mais la réponse des États-Unis signifiait probablement que la question ne sera pas soumise à un vote des parties contractantes²¹. Le Canada a négocié séparément une entente pour l'élimination progressive des redevances pour opérations douanières.

Les mesures prises par les États-Unis au sujet des droits du Superfund donnent à entendre qu'ils se préoccupent davantage des mesures que peut prendre le GATT ou, à tout le moins, que le GATT est prêt à entamer des procédures contre ses membres récalcitrants, et que les mécanismes bilatéraux établis par l'ALE peuvent ouvrir la voie à des moyens autres de règlement des différends avec les États-Unis.

C'est ce qui ressort également du différend concernant les subventions relatives au porc²². Le Canada a demandé un examen en vertu des nouveaux mécanismes de l'ALE et des règles existantes du GATT. La décision finale rendue par le département du Commerce selon laquelle il y aurait eu subventionnement a été renvoyée à un groupe spécial constitué conformément au chapitre 19, qui doit présenter son rapport au début de juillet 1990. Les conclusions de l'ITC voulant qu'il y aurait menace de préjudice ont été renvoyées à un autre groupe, lequel doit présenter son rapport à la fin d'août 1990. En outre, le Canada a demandé la création d'un groupe spécial du GATT qui déterminera si la supposition faite par les États-Unis que les usines canadiennes de transformation du porc profitent automatiquement de l'aide aux éleveurs de porc va à l'encontre des procédures du GATT.

2.2.3.2 Listes de membres des groupes spéciaux

Le Canada et les États-Unis ont établi et publié des listes à partir desquelles seront choisis les membres des groupes spéciaux qui seront formés par la Commission mixte.

Les listes prévues au chapitre 19 comprennent surtout des avocats tandis que celles du chapitre 18 se composent notamment d'experts en commerce et de spécialistes des négociations commerciales multilatérales et des relations commerciales canado-américaines. Les groupes

²¹ Le Canada avait établi une liste de 70 articles dont il prévoyait assujettir un certain nombre à des droits de douane si les États-Unis n'accéléraient pas l'élimination de leurs droits. Si la question avait été soumise à un vote et que le GATT eut autorisé des mesures de représailles, ce n'aurait été que la deuxième fois qu'il l'aurait fait, la première remontant à 1953 (GATT *Basic Instruments and Selected Documents*, IS 32). Cependant, le 22 novembre 1989, le Congrès américain a adopté une loi qui a éliminé les aspects discriminatoires de la redevance pétrolière. Bien qu'aucune loi n'ait encore été adoptée pour éliminer les redevances pour opérations douanières de 0,17 p.100, jugées également déplacées par le GATT, le Canada ne prendra vraisemblablement aucune autre mesure puisque ces redevances doivent être éliminées aux termes de l'ALE.

²² Voir la section 6.2.2 ci-dessous.

- Onzé de ces demandes ont été présentées par le Canada au sujet de mesures prises par les États-Unis relativement à diverses questions dont les framboises, les pièces de machines d'asphaltage autotractées, la morue salée du Canada, le porc et les rails d'acier.

- À ce jour, les États-Unis ont interjeté appel d'une seule décision, soit celle rendue par le Tribunal canadien des importations au sujet des moteurs à induction¹⁹.

Le premier groupe spécial constitué en vertu du chapitre 19, pour examiner les résultats finals de l'examen administratif du Commerce américain et de l'Administration du Commerce international (ITA) au sujet de la décision des États-Unis d'imposer des droits antidumping à l'égard des framboises du Canada, a présenté son rapport le 15 décembre 1989. Ce groupe spécial en est arrivé à deux conclusions : il a confirmé la décision de l'ITA au sujet de la similitude des produits et le bien-fondé de l'utilisation de la valeur calculée; cependant, du fait que l'ITA s'était contentée de dire que l'inadéquation des ventes dans le pays d'origine était un facteur pertinent pour déterminer la valeur dans le pays d'origine, sans donner de définition de ce qui pourrait être considéré comme adéquat, il a jugé que sa décision n'était pas fondée. Le groupe spécial a reporté de 30 jours son jugement final pour permettre à l'ITA de lui fournir les preuves sur lesquelles elle avait appuyé sa décision²⁰.

On trouvera à l'Annexe 1 la liste complète des affaires dont a été saisi le Secrétariat binationnel.

Deux questions qui ont récemment fait l'objet d'une décision du GATT — les méthodes de gestion du marché canadien pour la crème glacée et le yaourt et les droits américains sur les importations de pétrole destinées à financer le «Superfund» — pourraient avoir une influence beaucoup plus grande sur l'utilisation future des mécanismes de l'ALE :

- La décision concernant la crème glacée et le yaourt montre que certains des domaines dans lesquels l'ALE n'intervient pas peuvent être et seront soumis à un examen constant de la part des États-Unis par le biais de la filière multilatérale.

¹⁹ Chaque différend renvoyé au Secrétariat binationnel à des fins d'examen ou de décision entre dans le calcul du nombre des différends dont il est question ici. Cependant, de l'avis de certains commentateurs, il serait moins élevé étant donné que plusieurs différends ont trait à la même question. Des procédures peuvent être entamées à diverses étapes de l'étude de questions de droits compensateurs ou antidumping, par exemple au moment où sont prises les décisions préliminaires et finales et où le département du Commerce américain et l'ITC en arrivent à la conclusion qu'il y a préjudice, de sorte qu'une même affaire, comme celle concernant les subventions versées à l'égard de la production du porc au Canada, peut être devant deux groupes en même temps. Cette question est abordée plus en détail aux sections 6.0 et 6.3 ci-dessous.

²⁰ *In the Matter of Red Raspberries from Canada: Clearbrook Packers et al v. United States Department of Commerce International Trade Administration Article 1904 Binalional Panel USA-89-1904-01 December 15 1989*. Ce délai a été repoussé par la suite et la question demeure en suspens. Voir ci-dessous la section 6.2.1 — Framboises.

en oeuvre les réductions de droits de douane convenues concernant le contreplaqué, et au sujet également de la reclassification de la laine en vertu du Système harmonisé. Ces deux questions continuent à faire l'objet de consultations au niveau de la Commission et n'ont pas encore été renvoyées à un groupe spécial.

- Les Etats-Unis, en raison peut-être d'un changement de gouvernement au début de l'année, n'ont entamé aucune procédure avant le 24 mai 1989, date à laquelle, au cours de sa première visite de travail au Canada, le Secrétaire américain au Commerce, M. Richard Mosbacher, a annoncé que l'on avait demandé la création d'un groupe spécial chargé d'étudier le Règlement sur le débarquement du poisson canadien, dont il est question ci-dessous.

Un certain nombre d'autres différends soumis par la suite à des consultations pourraient être renvoyés à un groupe spécial si la Commission décidait qu'elle ne peut les régler. Mentionnons entre autres la question de l'établissement du prix des spiritueux et de la bière en Ontario¹⁷, les différences d'opinions de longue date au sujet des normes concernant le contreplaqué, les droits de retransmission par câble, l'inspection des viandes ainsi que les règles d'origine et les exigences concernant l'étiquetage des produits manufacturés.

Un certain nombre d'autres questions ont été soulevées et soumises à la décision d'un groupe spécial. Les deux pays en ont appelé chacun d'une décision aux termes du chapitre 18 :

- Les Etats-Unis se sont plaints des exigences du Canada au sujet du débarquement du saumon et du hareng sur la côte ouest¹⁸. Un groupe spécial à qui avait été imparti un court délai a procédé à une enquête et présenté un rapport, mais la Commission n'a pas encore terminé l'étude des conclusions auxquelles il en est arrivé.

- Le Canada s'est plaint officiellement des nouvelles restrictions à l'importation imposées par les Etats-Unis à l'égard du homard vivant le 12 décembre 1989, jour même où elles sont devenues loi par suite de l'apposition de la signature du président Bush. Même si on a également demandé dans ce cas qu'un délai très court soit imposé au groupe spécial qui a été saisi de la question, au moment de la rédaction du présent rapport, la Commission n'avait pas encore donné suite à cette demande. Cette question a été abordé par la Commission le 30 novembre 1989 et elle fait l'objet de consultations permanentes au niveau des fonctionnaires depuis quelque temps déjà.

Des demandes ont été présentées en vue de la création conformément au chapitre 19 de groupes spéciaux chargés d'examiner des questions de droits antidumping et compensateurs :

¹⁷ Bien que ce secteur soit «sustrait» aux règles de l'ALE, de «nouvelles pratiques» adoptées à l'été de 1989 par la Régie des alcools du gouvernement de l'Ontario pourraient avoir ouvert la porte à une enquête dans le cadre de l'Accord. En outre, la politique provinciale de stockage et d'établissement des prix dans le cas du vin continue à préoccuper les Etats-Unis.

¹⁸ Voir la section 6.1.1 concernant le règlement sur le débarquement du poisson de la côte ouest.

Le fait que déjà les différends aient tendance à demeurer à l'échelon de la Commission du commerce canado-américain soulève la question suivante:

- Des groupes canadiens, comme l'industrie du bois d'oeuvre, ont prétendu par le passé que lorsque le gouvernement s'engageait en leur nom à gérer les différends découlant de mesures commerciales aux États-Unis, les consultations et les manoeuvres politiques au niveau du Cabinet ou à celui des fonctionnaires des Affaires extérieures, d'une part, atténuaient leur chance d'obtenir gain de cause en ayant pleinement recours au système de justice américain et, d'autre part, faisaient intervenir d'autres questions n'ayant rien à voir avec la question à l'étude et nuisaient à leur cause.

Ces groupes espéraient que le renvoi à un groupe spécial permettrait de concentrer l'attention sur le différend à l'étude. Rien ne semble avoir changé puisque les différends demeurent à l'échelon de la Commission.

De nombreux réformateurs des mécanismes de règlement des différends commerciaux internationaux ont toujours eu à coeur l'élimination des délais et des possibilités que d'autres facteurs n'ayant rien à voir avec la question n'interviennent.

Cependant, même si un différend était dès le départ renvoyé à un groupe spécial, il demeurerait sans solution en l'absence de la volonté politique d'accepter les décisions de ce dernier¹⁴. Le fait de rendre exécutoires les décisions de ces groupes spéciaux ne permettrait pas nécessairement de sortir de ce dilemme, car si toutes leurs décisions avaient force obligatoire, beaucoup moins de questions leur seraient renvoyées. Cependant, si les intervenants non gouvernementaux avaient accès à ces groupes spéciaux, comme les parties lésées d'un conflit, et si les décisions de ces derniers étaient exécutoires, on aurait peut-être plus souvent recours à eux et l'on se plierait à leurs décisions¹⁵.

2.2.3.1 Différends actuels

Un certain nombre de problèmes commerciaux, qui datent d'avant l'ère du libre-échange, continuent à opposer les deux pays. La plupart sont actuellement soumis aux procédures de règlement prévues aux chapitres 18 et 19¹⁶ ou font l'objet de consultations au niveau des ministres et des fonctionnaires.

- Le Canada n'a pas perdu de temps. Dès le 2 janvier 1989, il demandait la tenue de consultations au sujet des différends découlant du fait que les États-Unis n'ont pas mis

¹⁴ Voir la section 6.1.1 — Règlement sur le débarquement du poisson de la côte ouest.

¹⁵ Voir la section 6.4 — Le caractère judiciaire du processus de règlement des différends.

¹⁶ Le chapitre 18 établit des organismes institutionnels et des mécanismes généraux de règlement des différends. Le chapitre 19 crée provisoirement un groupe binationnel spécial chargé d'examiner les questions de droits antidumping et compensateurs, en attendant la négociation de nouvelles dispositions de fond dans ce domaine. Le chapitre 17, qui traite des différends relatifs aux services financiers, est semblable au chapitre 18, mais les responsables et les membres des groupes spéciaux seront désignés par les ministères des Finances respectifs.

Les déplacements entre les deux pays de professionnels et de personnes chargées de la fourniture d'un service augmentent vraisemblablement lorsque plus de sociétés seront au courant des possibilités offertes. Par exemple, dans un discours qu'il a prononcé à Toronto le 8 décembre 1989, le gouverneur de l'Etat de New York, M. Mario Cuomo, a applaudi aux dispositions concernant l'autorisation de séjour temporaire qu'il juge très avantageuses pour les Etats-Unis. Il a dit que les Etats-Unis seraient à court de 700 000 ingénieurs et autres spécialistes des secteurs de haute technologie lorsqu'ils voudront concurrencer l'Europe après 1992 et le Japon. M. Cuomo voit donc d'un bon oeil l'ouverture des frontières qui va favoriser la venue de professionnels canadiens hautement spécialisés. Au cours de la période de questions qui a suivi, une personne a indiqué qu'un «exode des cerveaux» serait préjudiciable pour le Canada, ce à quoi M. Cuomo a répondu que c'était aux Canadiens de veiller à leurs propres intérêts¹¹. Bien entendu, l'autorisation de séjour vaut pour les deux pays et les sociétés canadiennes qui seraient en quête de personnel hautement spécialisé dans le domaine de la recherche et du développement pourraient également puiser dans un plus grand réservoir de talents.

2.2.3 Règlement des différends

Même si l'ALE prévoit un délai de consultation maximal de 30 jours, il importe de noter que bon nombre des différends les plus graves renvoyés à la consultation, certains dès le 2 janvier 1989, en sont encore à ce stade à l'échelon de la Commission mixte du commerce canado-américain¹².

Il est vrai que les différends n'ont pas à être soumis à des groupes spéciaux si les deux parties conviennent d'adopter une certaine ligne de conduite ou d'étudier plus à fond le problème en vue de sa solution, mais l'on s'attendait à ce que ces consultations fassent place à la décision de groupes spéciaux en vertu des nouveaux mécanismes de règlement de différends si aucune entente n'intervenait dans le délai imparti à la Commission par l'ALE.

• Par exemple, le premier différend renvoyé à la Commission, au sujet de normes concernant le contreplaqué au Canada et aux Etats-Unis¹³, oppose les deux pays depuis plusieurs années et ne semble pas plus près d'être réglé qu'il ne l'était au moment de son renvoi. La Commission a tout simplement reconnu que des consultations étaient en cours et pris note des travaux des experts dans le cadre de ses activités et elle attend que ceux-ci soient terminés. En fait, à sa réunion de novembre, la Commission a écrit au Comité binational des normes concernant le contreplaqué pour lui enjoindre de lui soumettre des recommandations sur des normes communes au plus tard le 28 février 1989.

¹¹ «Free trade also killing U.S. jobs, Cuomo says» Toronto Star, 9 décembre 1989

¹² Voir la section 2.3 ci-dessous.

¹³ Voir la section 6.1.3 ci-dessous.

Même si une partie de cette augmentation est attribuable à la valeur accrue du dollar canadien qui a accentué les différences de prix entre les deux pays, les déplacements transfrontaliers ont beaucoup augmenté également en 1989, année où le dollar a été plus stable. Le nombre de Canadiens s'arrêtant aux bureaux de douane avant de quitter le Canada pour vérifier le montant des droits de douane applicable à divers biens a également augmenté considérablement, et certains magasins américains ont commencé à afficher les taux des douanes canadiennes. Au moins une étude a démontré que l'ALÉ avait contribué à faire ressortir certains des avantages qu'il y a à faire ses courses de l'autre côté de la frontière même si l'on ne peut prouver pour l'instant qu'une modification importante des règles, des règlements ou des droits s'en est suivie.

2.2.2 Autorisation de séjour temporaire

Les responsables des postes frontaliers des deux pays signalent que l'application des nouvelles règles ne pose aucun problème.

Les agents d'immigration ont été mis au courant des nouvelles exemptions relatives à l'admission temporaire, et la confusion initiale au sujet de l'interprétation des règlements est à l'étude.

Après avoir tenu les consultations prévues par l'article 1503 de l'ALÉ, à sa deuxième réunion, la Commission a accepté certains des changements proposés aux dispositions du chapitre 15 et des modifications à la liste des professions admissibles donnée à l'annexe 1502.1. Lorsqu'ils auront pris fin le préavis de 60 jours à des fins de consultations publiques et l'examen par les fonctionnaires de toute réponse reçue, les changements proposés seront mis en oeuvre. Les projets de modification ont été publiés dans la Gazette du Canada du 30 décembre 1989, mais avis n'en a pas été donné dans le *Federal Register*.

Les changements aux dispositions concernant l'autorisation de séjour temporaire comportent: la clarification d'un certain nombre de définitions, y compris les normes minimales pour chaque groupe professionnel inclus; un assouplissement des restrictions applicables aux services réguliers d'autobus; et quelques nouvelles additions demandées par des groupes de professionnels des deux pays. À leur propre demande, les journalistes ont été rayés de la liste des gens d'affaires autorisés à séjourner temporairement dans l'autre pays en vertu des nouvelles règles, mais ils peuvent continuer à travailler dans les deux pays en vertu des dispositions précédemment en vigueur.

- Tout tend à prouver que les sociétés profitent de ces dispositions, surtout les sociétés de services et les entreprises de haute technologie qui recrutent des agents de vente et du personnel de recherche des deux côtés de la frontière.

- Il y a peut-être moins de déplacements transfrontaliers que prévu dans les domaines de la gestion de la construction et de l'architecture. Peu de renseignements donnent à penser que des sociétés américaines plus importantes et pleinement intégrées font déjà des affaires au Canada, mais il faut dire que le marché nord-américain est encore loin d'être intégré dans ces domaines.

produits importés. En fait, même si les droits de douane sont en voie de réduction, de nombreux droits demeurent et la taxe fédérale de vente du fabricant de même que la taxe d'accise continuent à être payables à la frontière.

Les agents des douanes ont bien voulu expliquer les changements intervenus aux voyageurs et les aider à présenter leur demande de façon à payer le moins de droits possible.

Dans certaines régions frontalières, on s'inquiète de plus en plus du nombre de voyages effectués aux États-Unis par les Canadiens qui vont y magasiner. Cela est particulièrement vrai à Thunder Bay et à Sault-Sainte-Marie (Ontario) où les voyages entre ces deux villes et les villes américaines avoisinantes ont accusé une hausse marquée. Dans l'ensemble, les excursions d'une journée de Canadiens aux États-Unis ont augmenté de 21 p. 100 en 1988. Durant le premier semestre de 1989, 17 p. 100 de personnes de plus auraient traversé la frontière aux Mille Îles, et les villes de Watertown et de Buffalo à New York ont signalé un nombre grandement accru de clients canadiens. On rapporte la même chose sur les côtes est et ouest. On croit que cette tendance à faire ses achats aux États-Unis, associée à ce que l'on pourrait appeler de la contrebande¹⁰, a eu une incidence négative sur la vente de marchandises au détail et d'essence au Canada. Même si cette question ne semble pas être source de préoccupations accrues à Vancouver et à Windsor, où les excursions de l'autre côté de la frontière sont pratiquées courante depuis de nombreuses années, il y a eu augmentation des déplacements transfrontaliers et des déclarations aux postes de douane avoisinants.

Le nombre total de visiteurs canadiens qui ont traversé la frontière a augmenté en moyenne de 31 p. 100 aux 27 principaux points de passage entre le Canada et les États-Unis. En outre, les déclarations en douane ont augmenté, souvent dix fois plus que le nombre de passages. Par exemple, à Windsor, les passages n'ont augmenté que de 4 p. 100 alors que le chiffre équivalait pour les déclarations est de 126 p. 100 et, au pont des Mille Îles, les passages ont augmenté de 17 p. 100 par comparaison à 56 p. 100 pour les déclarations. Du fait également que les déplacements transfrontaliers se sont accrus et qu'un grand nombre de biens sont exemptés ou quasi exemptés de droits de douane, on a tendance à faire signe à plus d'automobilistes de passer la frontière sans qu'ils soient tenus de remplir toutes les formalités douanières, notamment ceux qui font leur épicerie à Sault-Sainte-Marie, à Windsor et dans la région du Niagara.

Selon la *Kubas Associates* de Toronto, les Canadiens achèteront pour 2 milliards de dollars de biens de consommation aux États-Unis cette année, ce qui représente plus de 1 p. 100 des dépenses de détail totales au Canada.

⁹ Il est important de noter que les agents des douanes fédéraux ne sont pas autorisés à percevoir les taxes provinciales de vente sur les biens importés par des voyageurs. Les Canadiens qui achètent des biens à l'extérieur de leur province doivent signaler leurs achats et payer les taxes afférentes, qu'ils aient visité une autre province ou un autre pays.

¹⁰ Le bureau de douane des Mille Îles évalue à 47 p. 100 l'augmentation du nombre de Canadiens qui n'auraient pas déclaré ou auraient sous-évalué des marchandises, sans compter tous ceux qui vraisemblablement n'ont pas été pris en faute. «Festive free-trading», Kingston Whig-Standard, 9 décembre 1989.

⁸ Voilà là un autre exemple de zèle qui va à l'encontre de l'esprit de l'ALE.

⁷ Ces questions font l'objet d'une discussion plus détaillée aux sections 3.1 et 4.1.1 ci-dessous.

La confusion initiale du grand public au sujet de l'incidence sur les biens imposables de la réduction des droits de douane prévue par l'ALE semble s'être dissipée. Au début, de nombreuses personnes croyaient que le libre-échange signifiait l'abolition des droits sur les

2.2.1.4 Tourisme

La section 3.4 ci-dessous, Les zones de promotion des exportations, traite des biens de pays tiers, notamment des produits «maquiladoras» du Mexique, de leur incorporation dans des produits d'origine et des règles concernant la transformation.

La rumeur veut que les inspections destinées à vérifier les marques d'origine aient posé des problèmes. Par exemple, des wagons remplis à bonder de produits du bois auraient été retardés à la frontière ou se seraient vu refuser l'entrée aux États-Unis parce qu'on ne pouvait déterminer si chaque article était proprement étiqueté, ce qui revient à appliquer, comme le disait un haut fonctionnaire des Affaires extérieures, un «règlement obscur». Certains exportateurs de matériaux de construction en acier auraient éprouvé des difficultés analogues⁸.

Pour pouvoir être admis en franchise au Canada et aux États-Unis, les produits doivent être d'origine. Un nouveau certificat d'origine jugé acceptable par les deux gouvernements est maintenant en usage. Des hauts fonctionnaires des douanes ont animé des ateliers pour expliquer son utilisation.

2.2.1.3 Règles d'origine

On s'est plaint au début qu'il y avait augmentation plutôt que diminution des droits de douane en raison essentiellement de l'adoption par les États-Unis du *Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises* peu après l'entrée en vigueur de l'ALE. Des difficultés de ce genre sont aussi survenues lorsque d'autres pays ont adopté le *Système harmonisé*, mais elles ont normalement été réglées par le biais de consultations dans le cadre du GATT ou par l'intermédiaire de groupes techniques comme le *Conseil de coopération douanière* (CCD). Des pays autres que le Canada ont aussi exprimé des inquiétudes au sujet de certaines classifications tarifaires découlant de l'interprétation faite par les États-Unis du nouveau système.

Étant donné la complexité et la portée de l'ALE, il est étonnant que si peu de difficultés soient survenues au sujet des changements tarifaires au cours de la première année de mise en oeuvre.

2.2.1.2 Classification tarifaire

Il ne faudrait pas non plus perdre de vue la part de revenus douaniers pour le Canada qui doivent en quelque sorte être remplacés par le gouvernement fédéral.

d'emplois avec le temps, de nombreuses sociétés et personnes connaîtront dans l'immédiat des bouleversements attribuables à l'incidence de ces forces sur l'économie⁷.

Tous les produits d'origine canadienne ou américaine pourront traverser la frontière en franchise par suite des réductions de droits prévues par l'ALÉ. À quelques exceptions près, les droits de douanes seront éliminés suivant trois formules :

- Certains droits seront éliminés au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord, soit le 1^{er} janvier 1989;
- D'autres droits seront éliminés en cinq tranches égales à partir du 1^{er} janvier 1989;
- Tous les autres droits de douane seront éliminés en dix étapes.

Les États-Unis ont de plus convenu d'éliminer progressivement, sur une période de cinq ans, les redevances pour opérations douanières imposées à l'égard des produits canadiens. En outre, les deux pays ont convenu d'éliminer sur une période de cinq ans les drawbacks (sauf dans le cas des agrumes et d'une quantité spécifique de tissus entrant dans la fabrication de vêtements qui ne sont pas encore exportés en franchise) et sur dix ans les programmes de remise de droits. De même, dans le cas de certains fruits et légumes frais, le Canada est autorisé à imposer des droits «saisonniers» pendant vingt ans. Les quelques autres exceptions ont trait à des réductions bilatérales ou unilatérales existantes déjà prévues ou en place. L'ALÉ prévoit également qu'il sera possible de négocier l'accélération de la réduction des droits à la demande de l'une ou l'autre partie⁹.

Dans la mesure où le Canada ne fait qu'accepter le prix des biens dont il fait le commerce — étant donné qu'il ne produit ni ne consomme suffisamment dans la plupart des cas pour avoir un effet important sur les prix mondiaux — l'élimination des droits qui continuent à frapper les échanges canado-américains devrait profiter tant aux consommateurs qu'aux producteurs canadiens qui exportent. L'avantage découle du fait que les droits de douane canadiens s'apparentent à une «taxe» payée par les consommateurs canadiens sur les importations et par les exportateurs canadiens sur les exportations.

Cependant, étant donné que la réduction des droits de douane qui frappent de nombreux articles s'échelonnent sur cinq à dix ans, il est encore trop tôt pour mesurer les gains qui s'ensuivront pour les consommateurs ou sur le plan de l'efficacité économique. Il faut également mettre dans la balance les bouleversements plus immédiats qu'entraînera l'inévitable restructuration des activités économiques au Canada à laquelle les changements au titre des droits de douane donneront lieu.

Une grande partie du débat public actuel au sujet des avantages du libre-échange tient à l'impossibilité de déterminer les économies que réaliseront les consommateurs. Par exemple, le gain annuel de 450 \$ à 800 \$ par famille qui devait découler de la réduction des prix des biens importés une fois les droits de douane éliminés est si minime, surtout si l'on tient compte du fait que les réductions s'échelonnent sur dix ans et toucheront une gamme variée de produits, qu'il est presque inexistant à court terme, si tant est qu'on fasse profiter les consommateurs des économies réalisées. Alors même que les ajustements et une production efficiente devraient entraîner un mieux-être général et une augmentation globale du nombre

⁹ Cette question est abordée à la section 2.3.3 — Réduction accélérée des droits.

2.2 LES MESURES APPLIQUÉES AUX FRONTIÈRES

2.2.0 Quelques observations préliminaires

L'un des principaux objectifs énoncés par le gouvernement canadien au cours des négociations de l'ALE était de garantir et d'améliorer l'accès des biens et services canadiens au marché américain et de réduire le harcèlement protectionniste. On a inclus dans l'Accord plusieurs dispositions prévoyant le statu quo afin d'assurer une meilleure protection contre les mesures commerciales. Des mécanismes de règlement des différends ont en outre été prévus, lesquels doivent intervenir lorsqu'il y a litige ou que des mesures commerciales sont prises. Néanmoins, tout semble indiquer à priori que la «lettre de la loi» plutôt qu'un «esprit de collaboration» continue à dicter les actes des concurrents américains et des organismes américains ayant pour mandat de gérer le nouveau régime. Par exemple :

- De nouvelles règles libéralisant le commerce de la viande et des produits de la viande devaient avoir pour effet d'assurer le libre accès. Des exportateurs canadiens ont toutefois fait état d'inspections et de contrôles plus nombreux qu'ils associent à du harcèlement⁵.

- La présence d'agents de la Garde nationale américaine aux frontières durant l'été, que l'administration américaine a attribuée à l'intensification de sa lutte contre les drogues est typique des examens plus minutieux auxquels sont soumis les voyageurs canadiens et d'une application rigoureuse des règles qui semble aller à l'encontre de l'esprit de l'ALE, esprit selon lequel il faudrait donner le bénéfice du doute aux voyageurs et aux commerçants.

On trouvera un peu partout dans le rapport d'autres exemples qui témoignent de cette tendance générale.

2.2.1 Droits de douane et classification tarifaire

2.2.1.1 Taux de droits

L'un des principaux objectifs des négociations commerciales du GATT a toujours été la réduction ou l'élimination des droits de douane. Les sept premières séries de pourparlers multilatéraux ont été couronnées de succès en ce sens et, avant l'entrée en vigueur de l'ALE, plus de 75 p. 100 des échanges commerciaux canado-américains se faisaient en franchise.

Parce que l'élimination des droits de douane comporte des gains et que le GATT exige que la plus grande partie des obstacles au commerce soient levés dans les accords bilatéraux de libre-échange, l'article 4 de l'ALE prévoit l'élimination de tous les droits de douane encore en vigueur entre le Canada et les États-Unis.

⁵ Cette question a été renvoyée à la Commission pour consultation.

2.0 MISE EN OEUVRE : LES DÉVELOPPEMENTS TECHNIQUES ET LÉGISLATIFS

2.1 LA LOI ET LES RÉGLEMENTS D'APPLICATION

L'Accord de libre-échange est entré en vigueur, comme prévu, le 1^{er} janvier 1989¹.

Le Règlement d'application a paru le 6 janvier dans un numéro spécial de la Gazette du Canada, partie II, puis dans un numéro ordinaire, le 14 janvier 1989.

Des modifications ont été présentées par la suite : des règles sur la sécurité automobile et les ventes de voitures d'occasion ont été publiées pour commentaires le 28 janvier et d'autres, sur la retransmission par câble, le 4 mars 1989.

Les États-Unis ont également adopté une loi et apporté à leurs règlements les modifications nécessaires à la mise en oeuvre de l'Accord².

Les mesures législatives et réglementaires de mise en oeuvre adoptées par chaque pays comportaient des définitions et des pratiques qui ont attiré l'attention de l'autre pays parce qu'elles n'étaient peut-être pas tout à fait conformes à l'esprit, sinon à la lettre, de l'ALE. Par exemple :

- Le Règlement canadien sur les droits de retransmission par câble, tel qu'il a paru dans la Gazette du Canada le 4 mars 1989, n'est pas encore jugé pleinement acceptable par les États-Unis parce qu'il prévoit l'octroi de licences obligatoires.

- Les États-Unis ont inclus une disposition³ maintenant l'application de leur ancien système de classification tarifaire dans la détermination des niveaux de contingente-ment, surtout dans le cas des lainages, au lieu d'utiliser la nomenclature du Conseil de coopération douanière (CCD), c'est-à-dire le Système harmonisé dont il est fait mention dans l'ALE et qui a été adopté à des fins commerciales aux États-Unis en même temps que l'ALE⁴.

¹ Le projet de loi C-2, Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, a été adopté à la Chambre des communes le 23 décembre 1988. Il a reçu la sanction royale le 30 décembre 1988 après son adoption au Sénat.

² H.R. 5090, A Bill to Implement the United States-Canada Free-Trade Agreement, la United States-Canada Free-Trade Agreement Implementation Act of 1988, a été adopté à la Chambre des représentants le 9 août et au Sénat le 19 septembre 1989. La Loi a reçu la signature du Président le 28 septembre 1988 et devait entrer en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord.

³ H.R. 5090 Sec. 104(b)

⁴ Ces questions sont discutées plus en détail aux sections 2.2.3 et 6.0 ci-dessous.

réactions à l'Accord et des effets de la «mondialisation» d'une manière plus générale: la réaction des gouvernements à la restructuration et celle d'autres groupes ou intervenants, qu'ils soient pour ou contre l'Accord. Le chapitre 5, qui a pour titre L'harmonisation des politiques, porte sur diverses questions non tarifaires que l'ALE englobe ou soulève et dont bons nombres se sont révélées particulièrement litigieuses au cours des pourparlers qui ont précédé l'adoption de l'Accord. Il est question au chapitre 6 de l'utilisation qui a été faite à ce jour des mécanismes de règlement des différends prévus aux chapitres 18 et 19 de l'Accord. Enfin, nous présentons au chapitre 7 des renseignements généraux sur les développements liés au commerce en Europe, au sein du GATT et dans la région Asie-Pacifique, au sujet desquels le Comité a entendu certains témoignages.

Nous avons tenu, dans le chapitre 7, à rappeler aux lecteurs que l'Accord de libre-échange n'est que l'un des nombreux éléments—en ce qui concerne tant le remaniement officiel des arrangements commerciaux que la restructuration des forces qu'englobe le terme «mondialisation»—qui influent sur les arrangements économiques du Canada. Comme l'ont fait remarquer de nombreux analystes, partisans ou détracteurs de l'Accord, il n'est pas facile de discerner ses incidences particulières étant donné toutes les influences exercées, d'autant plus que son adoption est assez récente.

CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE

L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE

ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Rapport présenté au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Février 1990

1.0 INTRODUCTION

Par suite de l'adoption de la Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, le Sénat a confié à son Comité permanent des affaires étrangères le mandat de surveiller les développements découlant de la mise en oeuvre de l'Accord par les deux gouvernements et d'examiner d'autres développements liés au commerce. À cette fin, le Comité sénatorial a entrepris une série d'audiences sur divers aspects de l'Accord et sur des questions connexes et il a demandé à son personnel d'examiner régulièrement les progrès accomplis.

Dans le présent rapport sur les progrès réalisés relativement à l'Accord de libre-échange et dans les mises à jour périodiques qui suivront, nous chercherons à déterminer si les deux pays signataires ont rempli l'obligation qui leur est faite par l'ALÉ de prendre certaines mesures, par exemple d'examiner diverses questions et de tenir d'autres négociations, d'apporter des modifications à leurs lois ou règlements et de constituer des organismes, notamment pour ce qui concerne le règlement des différends. Nous tenterons en outre de déterminer, à partir des renseignements recueillis, les coûts et les avantages de l'ALÉ pour le Canada. En fonction des éléments d'information recueillis, nous essaierons également de définir les domaines qui devraient faire l'objet d'une étude approfondie ou d'un suivi régulier.

Nous chercherons dans le rapport à être le plus concis possible et à donner des renseignements à jour sur une gamme diverse de questions et de sujets d'étude qui découlent de la mise en oeuvre de l'Accord ou qui y sont reliés. Le rapport consiste d'ailleurs en un guide qui en une évaluation exhaustive, même lorsqu'il met en lumière certaines questions ou attire l'attention sur des éléments d'information conciliants au sujet des avantages et des coûts.

Le rapport comprend sept chapitres, y compris l'introduction. Au chapitre 2, nous passons en revue les aspects juridiques et techniques de la mise en oeuvre de l'ALÉ. Le chapitre 3 est consacré à des cas précis de restructuration industrielle ou institutionnelle, qui pourraient être directement ou indirectement attribuables à l'Accord. Le chapitre 4 fait état de deux types de

ANNEXE I	121
ANNEXE II	123
5.1 L'harmonisation et la souveraineté.....	81
5.2 La politique économique.....	84
5.2.1 Services financiers.....	84
5.2.2 Gestion des taux de change.....	85
5.2.2.1 Régime des changes.....	85
5.2.2.2 Taux de change canadien.....	86
5.2.2.3 Effets sur la concurrence internationale.....	87
5.3 La politique sociale.....	88
5.3.1 Charte sociale européenne.....	88
5.3.2 Les programmes sociaux et l'ALE.....	89
5.3.2.1 Assurance-maladie.....	90
5.3.2.2 Réforme de l'assurance-chômage.....	90
5.4 Le dépistage des drogues.....	92
5.5 La politique industrielle.....	93
5.6 Les négociations sur les subventions.....	95
5.7 La politique fiscale.....	96
5.8 L'énergie.....	97
6.0 LE RÉGLEMENT DES DIFFÉRENDS : DE NOUVEAUX MÉCANISMES POUR RÉGLER DE VIEUX PROBLÈMES.....	99
6.1 Les différends visés par le chapitre 18.....	100
6.1.1 Règlement sur le débarquement du poisson de la côte ouest.....	100
6.1.2 Exigences des États-Unis relativement à la taille du homard.....	102
6.1.3 Normes concernant les panneaux de contreplaqué.....	103
6.2 Les différends visés par le chapitre 19.....	106
6.2.1 Le cas des framboises.....	106
6.2.2 Les subventions versées aux éleveurs de porc.....	107
6.3 Les problèmes d'actualité.....	109
6.3.1 Développement régional.....	109
6.3.2 Décision du GATT au sujet de la crème glacée et du yaourt.....	110
6.3.3 Réglementation provinciale du camionnage en Ontario.....	110
6.4 Le caractère judiciaire du processus de règlement des différends.....	111
7.0 AUTRES DÉVELOPPEMENTS DANS LE DOMAINE DU COMMERCE.....	113
7.1 L'Europe de 1992.....	113
7.2 Les négociations commerciales multilatérales.....	116
7.2.1 Les progrès de l'Uruguay Round.....	116
7.2.2 Le Canada et les NCM.....	117
7.3 La région Asie-Pacifique.....	117

5.0	L'HARMONISATION DES POLITIQUES	81
4.1	Le gouvernement canadien	65
4.1.1	Programmes d'adaptation de l'emploi	65
4.1.2	Formation et éducation	65
4.1.3	Recherche et développement	70
4.1.4	Promotion du commerce	70
4.1.5	Renseignements sur le commerce	72
4.1.6	Marchés publics	73
4.1.7	Autres mesures gouvernementales	74
4.2	Les autres réactions et initiatives	74
4.2.1	Initiatives des gouvernements provinciaux	75
4.2.2	Administrations locales	75
4.2.3	Initiatives du monde des affaires	76
4.2.4	Groupe de pression et de recherche	76
4.2.5	Initiatives conjointes	78
4.0	LES RÉACTIONS ET LES INITIATIVES	65
3.1	L'évaluation des gains et des pertes d'emplois	44
3.1.1	Pertes d'emplois	44
3.1.2	Gains d'emplois	44
3.2	Les changements structurels de l'emploi et de la production	47
3.2.1	Mondialisation de la production	47
3.2.1.1	Industrie mondiale de l'automobile	47
3.2.1.2	Industrie pharmaceutique	48
3.2.1.3	Textiles	48
3.2.1.4	Mondialisation	48
3.2.2	Restructuration	49
3.2.2.1	Fusions et acquisitions	49
3.2.2.2	Regroupements	49
3.2.2.3	Rachats de filiales	51
3.2.2.4	Réinstallations	52
3.2.2.5	Décisions en matière d'investissements	53
3.3	Le contrôle national	58
3.4	Les zones de promotion des exportations	59
3.4.1	Région mexicaine des maquiladoras	61
3.4.2	Opérations canadiennes dans les maquiladoras	62
3.4.3	Règles d'origine	63
3.0	RESTRUCTURATION DE L'ÉCONOMIE : LA MONDIALISATION	43
2.5.2	L'Omnibus Trade Bill américain	37
2.5.2.1	Article 301	38
2.5.2.2	Dispositions «Super 301»	38
2.5.2.3	Le Canada et les dispositions «Super 301»	40
2.5.3	Article 409(b)	41

CONTRÔLE DE L'APPLICATION **DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE** **ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS**

Rapport présenté au Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Février 1990

Table des matières

1.0	INTRODUCTION.....	1
2.0	MISE EN OEUVRE : LES DÉVELOPPEMENTS TECHNIQUES ET LÉGISLATIFS.....	3
2.1	La Loi et les règlements d'application.....	3
2.2	Les mesures appliquées aux frontières.....	4
	2.2.1 Droits de douane et classification tarifaire.....	4
	2.2.1.1 Taux de droits.....	4
	2.2.1.2 Classification tarifaire.....	6
	2.2.1.3 Règles d'origine.....	6
	2.2.1.4 Tourisme.....	6
	2.2.2 Autorisation de séjour temporaire.....	8
	2.2.3 Règlement des différends.....	9
	2.2.3.1 Différends actuels.....	10
	2.2.3.2 Listes de membres des groupes spéciaux.....	13
	2.2.3.3 Règles de procédure.....	14
2.3	La Commission mixte du commerce canado-américain.....	14
	2.3.1 Comité sélect sur l'industrie automobile.....	16
	2.3.2 Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux.....	17
	2.3.3 Réduction accélérée des droits.....	21
	2.3.4 Groupes de travail sur l'agriculture.....	22
	2.3.5 Secrétariat de la Commission.....	24
2.4	La surveillance de la mise en oeuvre.....	25
	2.4.1 Organisation du ministère des Affaires extérieures.....	26
	2.4.2 Autres ministères fédéraux.....	27
	2.4.3 Consultations.....	29
	2.4.3.1 Formation d'un groupe binationnel indépendant.....	29
	2.4.3.2 CCCE et GCSCF.....	30
	2.4.3.3 Etude de faisabilité d'Informetrica.....	31
	2.4.4 Gouvernements provinciaux.....	33
	2.4.4.1 Barrières commerciales provinciales.....	34
	2.4.5 Organismes non gouvernementaux.....	34
2.5	Les États-Unis.....	36
	2.5.1 Législation et réglementation.....	36

Rapport interne au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

FÉVRIER 1990

ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE

CONTRÔLE DE L'APPLICATION

(ii) l'augmentation du taux de change a annulé l'avantage dont auraient pu profiter les exportations canadiennes sur le marché américain grâce aux réductions tarifaires américaines, alors que les réductions tarifaires canadiennes ont au contraire ouvert le marché canadien à la concurrence américaine. [voir section 5.2.2]

Si le Comité reconnaît que la politique relative aux taux de change et aux taux d'intérêt doit servir diverses fins, il ne peut s'empêcher de noter que la structure actuelle des taux d'intérêt et des taux de change au Canada est précisément à l'opposé de ce qui serait souhaitable, si l'adaptation à l'ALE était l'unique considération.

Le Comité recommande aussi que le gouvernement examine de toute urgence la possibilité d'étendre la portée des programmes actuels d'adaptation à l'emploi mis en oeuvre à l'intention des particuliers, et d'accroître le total des ressources affectées à ces programmes de façon à respecter, à tout le moins, les recommandations du Conseil consultatif sur l'adaptation.

étapes dans chacune de ces deux dernières catégories de droits ont déjà été franchies. [section 2.2.1] Cela laisse supposer que de nombreux secteurs devront procéder très bientôt à l'adaptation et à la restructuration dont ils auront besoin pour demeurer ou devenir concurrentiels.

De même, les coûts d'adaptation devraient se faire sentir plus vite que prévu en raison de deux autres facteurs:

- (i) la protection tarifaire effective à l'égard de bon nombre d'articles distincts pourra disparaître bien avant que la totalité du droit tarifaire ne soit supprimée;

et

- (ii) la suppression est définitive. Si les réductions tarifaires peuvent être accélérées, elle ne peuvent pas par contre être renégociées ou ralenties.

Les coûts d'adaptation et la restructuration sont, par conséquent, inévitables et bon nombre d'entreprises, si ce n'est la totalité, sont actuellement en cours de restructuration. [section 3.2] Au moment même où cette adaptation et cette restructuration doivent se faire, d'autres facteurs viennent compliquer les choses, notamment:

- (i) les taux d'intérêt élevés au Canada, qui rendent le financement très coûteux;

et

Au chapitre de l'aide à l'adaptation, le gouvernement n'a pas jusqu'ici affecté beaucoup de

nouvelles ressources au recyclage et à la mobilité de la main-d'oeuvre ou à la stimulation de la

R et D, comme le recommande le Conseil consultatif sur l'adaptation. [section 4.1.1. et 4.1.2.]

Même s'il comprend que le gouvernement ne veut pas faire de discrimination entre les

entreprises et les particuliers ayant subi des bouleversements à cause de l'ALÉ et ceux qui sont

en difficulté à cause d'autres facteurs économiques, le Comité croit néanmoins que les

programmes actuels sont insuffisants et que de nouvelles ressources sont nécessaires. Le

déplacement des ressources d'un programme à un autre, comme le prévoit le projet de loi sur

l'assurance-chômage dont est actuellement saisi le Parlement, [sections 4.1.1 et 5.3.2.2] n'est

pas de nature à satisfaire à ces besoins. De même, le faible taux d'investissement public et

privé dans la R et D au Canada demeure inquiétant — et n'a encore donné lieu à aucune

nouvelle initiative. [section 4.1.3.]

Le Comité exhorte le gouvernement à donner une réponse détaillée aux recommandations du

Conseil consultatif sur l'adaptation et à faire savoir comment il compte atténuer chacun des

problèmes soulevés par le Conseil.

Bien des commentateurs ont exprimé l'avis qu'étant donné que l'élimination des droits

tarifaires se fera graduellement sur une période de dix ans, l'adaptation économique et la

restructuration industrielle se feront petit à petit et entraîneront peu de coûts. Cependant, 15

p. 100 des droits tarifaires ont été immédiatement supprimés (c'est-à-dire, au 1^{er} janvier 1989),

35 p. 100 de plus le seront d'ici cinq ans et les 50 p. 100 qui restent le seront d'ici dix ans; deux

c'est-à-dire, celui de permettre à des experts d'examiner chaque question une à une en faisant abstraction du contexte plus global des relations bilatérales. [section 6.4]

Le Comité recommande que la Commission confie à un groupe spécial le règlement des questions en suspens devant elle depuis au moins douze mois, et que tous les nouveaux différends soient renvoyés à des groupes spéciaux, si la Commission n'est pas parvenue à les régler dans les 30 jours prévus par l'ALE.

Le Comité recommande, comme solution de rechange, que la Commission publie régulièrement des rapports sur l'état de chaque différend dont elle sera saisie, sur le plan de travail qu'elle a adopté pour le régler et sur la (les) raison(s) pour laquelle (lesquelles) le différend n'a pas été confié à un groupe spécial.

De même, aucune ressource ni aucun personnel n'est affecté au soutien des groupes constitués en vertu du chapitre 18 ou à la Commission elle-même, outre le personnel habituel des Affaires extérieures. [section 2.3.5.]

Le Comité recommande que la possibilité de créer un organisme indépendant ou une institution bilatérale pour venir en aide d'abord à la Commission elle-même et, en particulier, aux groupes constitués en vertu du chapitre 18, soit réexaminée.

Autres préoccupations:

Les deux questions suivantes préoccupent aussi le Comité:

- (i) la tendance persistante du gouvernement à résoudre les différends par des négociations intergouvernementales plutôt que par l'intermédiaire des nouveaux mécanismes prévus à cette fin; et

- (ii) la réticence à élargir les programmes d'adaptation et à affecter de nouvelles ressources à l'éducation de même qu'à la recherche et au développement.

1. Règlement des différends

Au sujet du processus de règlement des différends prévu au chapitre 18, le rapport de notre personnel souligne que la prise en charge des différends par la Commission a tendance à en retarder le règlement, parce que leur étude n'est pas déferée à des groupes spéciaux. [sections 2.2.3. et 6.1] Comme la Commission est constituée de seulement deux ministres responsables du commerce, le processus n'est guère plus efficace qu'auparavant, si ce n'est que l'existence d'un mécanisme officiel pourrait stimuler la volonté politique. Cependant, les réunions de la Commission ne se déroulent pas selon un ordre du jour précis; les ministres abordent les questions qu'ils veulent bien et ne fixent aucun échéancier au règlement d'un différend, à moins qu'ils ne s'entendent pour en déferer l'étude à un groupe spécial. Cette pratique, si elle se perpétue, dépourra les mécanismes de règlement des différends de leur principal mérite,

Le gouvernement devrait accroître les ressources affectées à l'étude des pratiques américaines en matière de subventions.

La controverse qui entoure les négociations prévues par l'ALÉ tient en partie au fait que le public connaît mal la portée du mandat des négociateurs et ne sait pas au juste ce qui sera négocié. Comme les négociations relatives aux subventions remettront en cause les limites qu'il convient de mettre à l'action gouvernementale et visent précisément à déterminer jusqu'où le gouvernement peut intervenir sur le marché, il y aurait lieu de consulter davantage le public que ce n'a été le cas avant et pendant les négociations sur le libre-échange.

Il faudrait encourager le débat public sur l'établissement des mandats de négociation, au Parlement ou par le biais d'audiences publiques, de même qu'auprès des organismes consultatifs représentant l'industrie et des gouvernements provinciaux, et ce, avant le début des négociations officielles avec les États-Unis.

4. Politique commerciale générale

Grâce à des consultations, de même qu'à l'analyse suivie de la structure économique en cause, le gouvernement canadien sera non seulement en mesure d'aborder les questions touchant les échanges avec les États-Unis et l'ALÉ, mais il sera mieux placé pour décider de notre politique commerciale et industrielle en général. Il disposera en effet des renseignements nécessaires pour juger de ce qu'il lui appartient de faire pour faciliter l'adaptation et la restructuration, de façon que le Canada et les Canadiens soient en meilleure position pour relever les défis des prochaines années. [section 7.0]

Le gouvernement devrait donc entreprendre, comme le lui permet l'Accord, des consultations avec le gouvernement des États-Unis afin de limiter autant que faire se peut les mesures de harcèlement prises aux États-Unis par des particuliers, des sociétés ou des organismes gouvernementaux à l'endroit du Canada. À défaut d'une entente sur ce point, il devrait mettre à la disposition des Canadiens victimes de harcèlement des organismes gouvernementaux équivalents à ceux dont leurs concurrents américains bénéficient. Il devrait avant tout doter le Tribunal canadien du commerce extérieur de ressources et de pouvoirs équivalents à ceux du Représentant au commerce des États-Unis afin qu'il puisse enquêter sur les subventions et autres pratiques commerciales déloyales dénoncées par les plaignants au Canada.

Si les États-Unis ne changent pas de comportement, le gouvernement devrait songer à imposer des droits compensatoires au titre des subventions américaines dont l'existence est déjà établie et percevoir des droits de douane équivalents aux droits américains sur les produits des États-Unis exportés au Canada.

Le Comité est conscient des risques que le fait de rendre aux États-Unis « la monnaie de leur pièce » au cours des négociations et d'user contre eux des mesures de représailles fait courir au partenaire le moins puissant, mais il recommande néanmoins au gouvernement de répondre au harcèlement douanier des Américains et à l'octroi de subventions au commerce avec les pays du tiers monde, surtout dans le domaine agricole, en employant sans hésitation tous les mécanismes de règlement des différends prévus à l'Accord, en exigeant des consultations et, au besoin, en exerçant des représailles.

3. Négociations relatives aux subventions

Le gouvernement a réalisé quelques progrès en entamant le processus de négociation avec les États-Unis concernant les subventions et en y affectant certaines ressources. Toutefois, comme en font clairement foi l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 et les récentes mesures prises par les États-Unis, les Américains se montreront inflexibles en ce qui a trait à l'octroi de subventions à l'industrie. Le Canada peut s'attendre à de très difficiles négociations au cours des quatre à six prochaines années maintenant prévues par l'ALÉ à cet égard. Toute la question de l'harmonisation [section 5.0] et de la définition de ce qui constitue une subvention et de ce qui fait qu'une pratique commerciale est ou non acceptable dépendra de la capacité des négociateurs canadiens de révéler au grand jour les pratiques américaines et de justifier les programmes et les pratiques essentiels au bien-être de notre économie. [section 2.3.2.]

Le gouvernement devrait entreprendre de longues consultations, publiques si possible, avec les gouvernements provinciaux au sujet des stratégies régionales et des autres programmes provinciaux, industriels ou sociaux susceptibles de faire l'objet de négociations avec les États-Unis.

Le Comité craint que les renseignements accessibles aux négociateurs canadiens au sujet des pratiques américaines en matière de subventions soient insuffisants en quantité et en qualité. Ainsi, il semble qu'on ait peu de précisions sur la pléthore de programmes mis en oeuvre par les États et par les gouvernements régionaux pour venir en aide aux entreprises américaines, non plus que sur l'incidence des dépenses militaires et des programmes de prestations.

Le Comité recommande au gouvernement de faire connaître le détail des mesures de contrôle qu'il envisage de prendre et de procéder dans les meilleurs délais à la collecte des données nécessaires.

En général, nous savons très peu de choses sur la façon dont les pays industrialisés réagissent et s'adaptent aux fortes pressions de nature structurelle. [section 2.4.2] À une époque où les structures industrielles sont soumises à de fortes pressions, un gouvernement ne peut espérer donner une orientation éclairée à sa politique qu'en approfondissant au maximum sa compréhension du processus d'adaptation microéconomique. Si, pour contrôler la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange, le gouvernement demandait à Statistique Canada d'étudier de nouvelles questions dans le cadre de son travail habituel ou de ses enquêtes sur la TPS, questions qui permettraient d'obtenir de nouvelles données sur l'ensemble des industries canadiennes, et il a actuellement une occasion unique de le faire, les recensements de Statistique Canada auraient une portée presque exhaustive et leurs données aideraient tant les gouvernements que les entreprises à évaluer les forces conduisant à la globalisation du commerce et à y réagir. Le gouvernement ne doit pas rater cette occasion.

Le gouvernement devrait concevoir et entreprendre une opération de collecte de données sur le processus d'adaptation au libre-échange afin de pouvoir ainsi accumuler en permanence des renseignements susceptibles d'aider les gouvernements et les entreprises à mettre sur pied les plans d'action sans lesquels ils ne sauraient s'adapter à une économie mondiale en perpétuelle évolution.

2. L'exploitation des subtilités juridiques et la coopération

Le rapport interne remis au Comité par son personnel de recherche fait souvent mention de la façon différente dont on semble envisager la mise en oeuvre de l'Accord de part et d'autre de la frontière. [section 2.2.0] À certains égards, au lieu de protéger le Canada contre le risque de harcèlement, l'Accord semble autoriser les États-Unis à s'en prendre avec encore plus «d'agressivité» à nos pratiques commerciales. Que l'Accord y soit ou non pour quelque chose, il est évident que nos concurrents américains et les divers organismes gouvernementaux qui les appuient harcèlent le Canada sans relâche. Ce comportement traduit en partie l'attitude américaine, déjà manifeste quelques années avant l'adoption de l'Accord. Il est aussi le signe de la ferme volonté qu'ont certains groupes intéressés des États-Unis de profiter de l'Accord au maximum. Le Comité admet que l'Accord sauvegarde les lois américaines en vigueur au moment de son adoption et qu'on peut, par conséquent, soutenir que le harcèlement dont le Canada est victime est pour la plus grande part conforme aux lois américaines. [sections 2.5.2. et 2.5.3]

Nul ne s'attendait à ce que l'Accord mette un terme aux différends commerciaux entre le Canada et les États-Unis, mais tous espéraient que le gouvernement des États-Unis tenterait, dans les limites permises par la loi américaine, de limiter le harcèlement. Cela ne semble pas être le cas. Le Comité remarque que dans l'affaire de l'inspection des viandes canadiennes exportées aux États-Unis, les douanes américaines n'ont mis fin au harcèlement qu'après que le ministre de l'Agriculture du Canada l'ait obstinément et publiquement dénoncé et qu'il ait ouvertement menacé d'exercer des représailles. [sections 2.2.3.1, 6.0. et 6.4]

avantages, lésées ou peu touchées par l'Accord, et comparer les courants d'investissements de celles-ci, ainsi que leurs attentes;

3) dresser des listes non exhaustives d'informations anecdotiques sur les ouvertures et les fermetures d'usines, par secteur industriel, et indiquer si l'on s'attendait à ce que l'Accord ait une incidence positive, négative ou peu importante sur le secteur en question.

Le Comité recommande de prendre ces mesures immédiatement et d'en publier régulièrement les résultats afin d'en permettre une analyse indépendante.

Le gouvernement devrait rédiger et publier un rapport annuel rassemblant les données et les analyses de tous les ministères qui contrôlent les changements économiques attribuables à l'Accord de libre-échange ou susceptible de l'être.

L'étude d'Informetrica estime également souhaitable que le gouvernement inclue, dans sa première évaluation, «des renseignements sur les mesures de surveillance envisagées pour l'avenir». Cela n'a pas été fait. Lors de leur comparution devant le Comité, qui a eu lieu après la publication de l'évaluation du gouvernement, les auteurs de l'étude d'Informetrica ont affirmé qu'en l'absence de données que seul le gouvernement est en mesure de fournir, une infime partie seulement de l'analyse qui pourrait ou devrait être faite est possible. Si l'on tarde trop à collecter les données, il pourrait devenir impossible de procéder à cette analyse.

1) celles qui peuvent être prises maintenant (c'est-à-dire en décembre 1989);

2) celles qu'on pourrait prendre bientôt, en 1990 et en 1991, en complément de celles qui sont déjà en cours;

3) celles qui seront plus utiles cinq ans après la mise en oeuvre de l'Accord.

Le gouvernement a rendu sa première évaluation publique le 19 janvier 1990. Elle devait présenter des données dont la collecte était possible, si l'on en croit un compte rendu préalable de la société Informetrica. En fait, le document rendu public par le gouvernement et la déclaration de M. Crosbie font ressortir la conclusion de l'étude selon laquelle il est impossible, pour le moment, de faire une évaluation globale des répercussions économiques de l'Accord. Informetrica avait cependant indiqué que l'on pouvait, à court terme, faire nettement mieux que ce que le gouvernement avait fait. Il aurait pu, entre autres choses,

1) effectuer une analyse mensuelle des échanges commerciaux, notamment pour les catégories de produits ayant bénéficié d'importantes réductions tarifaires à compter du 1^{er} janvier 1990;

2) effectuer une analyse des apports de capitaux et des intentions d'investissements des secteurs public et privé, en comparant notamment les augmentations de 1989 par rapport à 1988, et celles de 1988 par rapport à 1987. Il faudrait également dresser une liste des entreprises qui seront vraisemblablement

soit fait pour les refondre et les analyser; il semblerait en outre qu'on n'ait rien changé aux procédures actuelles de collecte et d'analyse pour tenir compte des préoccupations et interrogations nouvelles que l'Accord a suscitées. [sections 2.3.5 et 2.4.1. à 2.4.3]

En octobre 1989, le ministère des Affaires extérieures a commandé à Informetrica Limited une étude de faisabilité sur la possibilité de contrôler l'incidence économique de l'Accord de libre-échange parce qu'il voulait savoir quel genre de données macroéconomiques et anecdotiques pourraient être recueillies, comment elles pourraient être analysées et quand il serait possible d'en tirer des conclusions statistiques utiles. L'étude a été présentée au gouvernement le 18 décembre 1989 et, le 19 janvier 1990, l'honorable John Crosbie la rendait publique en même temps que son évaluation de la première année de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange. [section 2.4.3.3]

L'étude d'Informetrica confirme l'opinion générale voulant qu'il soit actuellement impossible de mesurer avec précision l'incidence globale de l'Accord de libre-échange. On peut y lire ce qui suit :

Il est impossible de fournir, le 1^{er} janvier 1990 ou peu après, une évaluation complète et professionnelle de l'incidence de l'Accord de libre-échange sur le rendement économique en 1989. En fait, il faudra quelques années encore avant que cette évaluation ne soit possible.

Cependant, selon Informetrica, beaucoup de mesures pourraient et devraient être prises pour améliorer la qualité d'une future évaluation. Le rapport les répartit en trois groupes :

(1) les mesures visant à faciliter la collecte et l'analyse des données ainsi que le contrôle de l'évolution de la situation;

(2) la mesure dans laquelle le Canada peut prendre l'initiative et réagir à «l'agressivité» et à «l'orthodoxie juridique» dont les Etats-Unis font preuve à l'égard de la mise en oeuvre de l'Accord;

(3) la capacité d'armer les négociateurs canadiens adéquatement en prévision des négociations sur les subventions, qui promettent d'être longues et ardues;

(4) l'aptitude à considérer les inquiétudes que l'Accord a suscitées au pays et les orientations que le gouvernement a prises à cause de l'Accord dans le contexte mondial de la politique commerciale que le Canada entend défendre au sein du GATT, des négociations commerciales multilatérales de la ronde de l'Uruguay, de l'initiative Europe 1992, de l'évolution de la situation en Europe de l'Est et des initiatives de coopération économique régionale avec les pays du Pacifique.

1. Collecte et analyse de données

Rien ne permet encore de croire que le gouvernement a fait un effort concerté pour contrôler l'incidence de l'Accord de libre-échange. Abstraction faite du rapport rédigé par un consultant d'*Informetrica Limited* à la demande du gouvernement, presque rien n'indique qu'il ait affecté des ressources à la collecte et à l'analyse de données. Le Comité présume qu'une bonne partie des données pertinentes émane encore des divers ministères, mais il semble qu'aucun effort ne

la consultation et le préavis. Le Comité ne croit pas que le Parlement pourrait ou devrait jouer un rôle semblable au Canada, mais il estime indiqué de lui signaler ces initiatives du Congrès américain dans l'espoir qu'il puisse, dans une certaine mesure, en réduire la portée.

À maints égards, tout semble bien aller dans l'application des dispositions « techniques » de l'Accord, notamment en ce qui concerne les modifications aux lois et règlements, les études ultérieures et les futurs groupes de travail, la conception et l'utilisation des nouveaux certificats d'origine et des permis d'admission temporaire ainsi que les réductions de tarifs. Par contre, les données recueillies à l'égard des grands changements économiques prévus — notamment en ce qui concerne les décisions en matière d'investissements, les changements dans le sens et le volume des échanges commerciaux, les pressions favorables à l'harmonisation des politiques — sont beaucoup moins révélatrices. Dans le présent rapport, le Comité souhaite avant tout faire valoir sa préoccupation à l'égard des mesures que le gouvernement a prises et des ressources qu'il a mobilisées pour constituer un service de recherche et de soutien en vue a) de suivre de près les grands changements en question, b) d'aider les Canadiens à s'adapter et c) de préparer les négociations à venir sur les questions épineuses encore en suspens, notamment les subventions et la gestion des marchés agricoles.

Il n'est pas certain que le gouvernement ait affecté les ressources et institué les canaux de communication interministérielle nécessaires pour appliquer l'Accord dans le meilleur intérêt des Canadiens; en fait, d'après les témoignages recueillis, il ne l'aurait pas fait. Le Comité estime que l'insuffisance de ces ressources empêche les gouvernements, institutions et entreprises du Canada de relever les défis et de saisir les occasions qui découlent de l'Accord comme ils le pourraient. Les craintes du Comité portent sur quatre points :

Même s'il faudra attendre des années avant de pouvoir tirer des conclusions définitives sur l'utilité de l'Accord comme instrument de la politique commerciale canadienne et, donc, de faire des recommandations, les renseignements obtenus par le Comité et son personnel après un an de libre-échange permettent déjà de formuler des conclusions préliminaires relativement claires sur les domaines où une surveillance continue s'impose. Ces conclusions découlent, non d'une analyse empirique ou d'estimations économiques devant servir à évaluer la situation, mais d'un examen de l'action du gouvernement et de l'usage qu'il fait des ressources dont il dispose. Dans ce genre d'évaluation, le comportement du gouvernement sous le nouveau régime est la clé de toute évaluation du succès ou de l'échec éventuels de l'Accord de libre-échange. Ce type de contrôle se fait beaucoup plus rapidement et est probablement plus révélateur que des évaluations de l'incidence de l'Accord rendues incertaines par l'absence, notamment, d'une base solide de données à partir de laquelle il soit possible de savoir ce que le commerce canadien aurait été sans le libre-échange. Les mesures que prendra le gouvernement — tant aux fins de l'application même de l'Accord que dans le cadre des négociations et au sein des groupes de travail — détermineront le parti que le Canada tirera de l'application de l'Accord. Le Comité espère que le gouvernement verra dans ses recommandations à cet égard non une critique, mais un conseil l'invitant à agir afin que le Canada puisse profiter davantage de l'Accord.

Par ailleurs, de nombreux commentateurs ont laissé entendre que les négociateurs américains invoquent souvent les «pressions» du Congrès pour soustraire des concessions aux pays avec lesquels ils négocient. On peut citer à l'appui de cette thèse de nombreuses dispositions législatives, comme la modification Baucus-Danforth au *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* et les dispositions de la loi américaine de mise en oeuvre de l'Accord qui prévoient

(ii) même si nous avons plus de données et de temps, l'analyse économique de l'incidence de l'Accord resterait difficile, parce que l'arrivée de l'Accord coïncide avec l'internationalisation rapide de l'économie mondiale, elle-même la scène où joueront, à plus long terme, des changements structurels et, à plus court terme, des problèmes aigus d'adaptation macroéconomique. Il sera donc difficile d'isoler les effets spécifiques de l'Accord dans ce foisonnement de forces nationales et internationales indépendantes du libre-échange. L'analyse des réactions politiques et commerciales à l'Accord, même s'il est plus facile de recueillir les données nécessaires et de porter un jugement, est aussi compliquée par la difficulté d'isoler l'Accord d'autres forces, initiatives et changements externes.

Toutefois, contrôler l'application de l'Accord n'est pas simplement en mesurer l'incidence. On peut faire une analyse générale du processus d'application et d'adaptation sans «tenir le score» pour déterminer qui gagnera et qui perdra et sans répondre par «oui ou non» à la question, simple à première vue, de savoir si l'Accord est «bon pour le Canada, dans les circonstances». Au lieu de procéder ainsi, le Comité a donc choisi de suivre l'évolution de la situation, de dégager les tendances, d'expliquer et de recommander les mesures par lesquelles le gouvernement pourrait améliorer ou faciliter l'application de l'Accord et ainsi protéger et promouvoir les intérêts du Canada lorsque les négociations seront terminées et que les Canadiens et les entreprises canadiennes devront affronter une concurrence accrue de l'ensemble des pays.

principales économies du monde, mais il est aussi plus tributaire du commerce extérieur que les autres grands pays industrialisés et, partant, plus exposé à l'influence des forces en présence sur la scène internationale.

À l'heure actuelle, les économies réagissent aussi à une foule d'influences macroéconomiques, comme les taux d'intérêt et de change. Éléments tout nouveau dans le tableau, l'Accord de libre-échange doit donc être simplement considéré comme une influence de plus, mais une influence dont il est difficile de discerner les effets dans la myriade de facteurs en action.

À la fin de cette première année d'expérience du nouveau régime économique et politique instauré par l'Accord, le Comité n'a pas cherché à tirer des conclusions définitives, et ce parce qu'il a toujours été très conscient des deux difficultés suivantes :

(i) les données dont nous disposons après un an ne permettent pas de discerner clairement les tendances nouvelles. L'analyse économique exige une étude «approfondie» des données relatives au volume des investissements et du commerce, données qui commencent à peine à apparaître. Dans certains secteurs, il faudra attendre environ trois ans pour avoir une évaluation un tant soit peu exacte de la situation et de l'incidence de l'Accord, et ce n'est que dans cinq ans au moins que nous connaîtrons un peu mieux son effet général, à condition d'accumuler suffisamment de renseignements et de les mettre à la disposition d'analystes compétents.

parenthèses dans ce rapport font référence aux sections du rapport interne où l'on retrouve des informations additionnelles.

CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Contrôler l'application de l'Accord peut vouloir dire en surveiller la mise en vigueur au cours des dix années à la fin desquelles, à ses termes mêmes, les tarifs douaniers seront complètement éliminés, examiner les rapports des divers groupes de travail et suivre de près le règlement des différends et les négociations relatives aux subventions. On peut aussi y voir l'examen de l'ensemble des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis et de la façon dont l'économie canadienne s'adaptera aux défis posés par la concurrence nouvelle que l'Accord suscitera dans le nouveau marché nord-américain et, de façon plus générale, par la concurrence du monde entier.

Le contrôle peut aussi consister à évaluer le coût et les avantages de l'Accord et à faire des analyses destinées à être publiées.

L'adaptation est une nécessité perpétuelle des industries comme des nations. La structure de la base industrielle d'un pays et de certains secteurs de l'économie et les politiques établies par les entreprises et les gouvernements pour soutenir et guider l'industrie traduisent une évolution constante du contexte économique national et international. L'échec de l'emploi dans le monde a aussi joué un rôle déterminant au Canada, car celui-ci est non seulement l'une des

SIXIÈME RAPPORT

Le 5 avril 1989, le Sénat a autorisé le Comité à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique* dans les deux pays visés ainsi que toute autre question relative au commerce qui y serait liée et à en faire rapport.

Le Comité a donc entrepris une série d'audiences portant sur divers aspects de l'Accord lui-même ainsi que sur des sujets connexes et a demandé à son personnel de recherche de faire le point régulièrement sur l'évolution de la situation. Le Comité et son personnel ont tenté de déterminer ce à quoi les deux gouvernements sont tenus aux termes de l'Accord — notamment les modifications à apporter aux lois et aux règlements visés et la négociation sur certaines questions — et de répertorier les faits nouveaux qui ont marqué les mécanismes d'application, surtout en ce qui concerne le règlement des différends. Ils ont aussi recueilli des témoignages sur le coût et les avantages de l'Accord pour le Canada et les ont examinés pour voir sur quels points le gouvernement devrait concentrer son attention, le cas échéant.

Le Comité présente maintenant son premier rapport sur le sujet, qui s'intitule *Contrôle de l'application de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, ainsi qu'une enquête sur l'évolution de la situation, qui porte le même titre et qui a été rédigée par son personnel de recherche un an après l'entrée en vigueur de l'Accord. Le rapport du Comité s'inspire de l'information rassemblée dans le rapport interne. Les chiffres mis entre

RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport, a conformément à son ordre de renvoi du mercredi 5 avril 1989, entrepris cet examen et présente maintenant un rapport provisoire.

Respectueusement soumis,

Le président
JOHN B. STEWART

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart
(*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à suivre
l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-Etats-*
Unis dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait
lié et à en faire rapport; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité
durant la deuxième session de la trente-troisième législature et durant la première session
de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable John B. Stewart, *président*
L'honorable Gerald Ottenheimer, *vice-président*

Les honorables sénateurs:

Asselin, c.p.
Atkins
Bolduc
Bosa
Fairbairn
Frith
Gigantès
Grafshein
LeBlanc (*Beauséjour*)
*MacEachen, c.p. (ou Frith)
*Murray, c.p. (ou Doody)
Ottenheimer
Roblin, c.p.
Stewart (*Antigonish-Guysborough*)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990
N° de cat. YC23-342/1-22-1
ISBN 0-662-57448-6

**CONTRÔLE DE L'APPLICATION
DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE
ENTRE LE CANADA ET
LES ÉTATS-UNIS**

Rapport du

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

PRÉSIDENT : L'honorable John B. Stewart

MARS 1990

PROCÈS-VERBAL

MINUTES OF PROCEEDINGS

LE MARDI 27 MARS 1990

(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Bosa, Frith, Grafstein, MacEachen, Roblin et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Simard, Stollery et Van Roppen. (3)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Ian Stewart, conseiller auprès du Comité, M. Peter Dobell, conseiller et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint. M. Michel Dupuy, adjoint au leader parlementaire de l'opposition au Sénat.

Egalement présents: Les sténographes du Sénat.

Témoin:

William (Bill) Scott, Hewitt Associates, Toronto (Ontario).

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du 5 avril 1989: «Suivre l'application de la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et en faire rapport».

Le président présente M. Scott qui fait une déclaration sur les salaires et les avantages sociaux payés aux Etats-Unis et au Canada, dans le contexte de l'Accord de libre-échange. M. Scott répond aux questions.

À 17 h 15, le Comité étudie à huis clos son Sixième rapport au Sénat sur le Contrôle de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis ainsi que le rapport interne.

Le sénateur Bosa propose, appuyé par le sénateur Grafstein, que le Sixième rapport soit adopté par le Comité dans sa forme modifiée et soit transmis au Sénat.

La question, mise au voix, est adoptée.

Le sénateur Grafstein propose qu'on imprime 1 000 exemplaires du Rapport.

La question, mise au voix, est adoptée.

Le Comité discute des travaux futurs du Comité.

À 18 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESSE:

Le greffier suppléant du Comité

Serge Pelletier

Acting Clerk of the Committee

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (presiding).

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Bosa, Frith, Grafstein, MacEachen, Roblin and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Other Senators present: The Honourable Senators Simard, Stollery and Van Roppen. (3)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Dr. Ian Stewart, Advisor to the Committee, Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant Advisor. Mr. Michel Dupuy, Assistant to the Leader of the Opposition in the Senate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witness:

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated April 5, 1989, "To monitor and report on the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments".

The Chairman introduce Mr. Scott who made a presentation on compensation and benefits in the United States and Canada, in the context of the Free Trade Agreement. Mr. Scott answered questions.

At 5:15 p.m., the Committee, meeting in camera, considered its Sixth Report to the Senate on Monitoring the Implementation of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, as well as the Staff Report.

It was moved by Senator Bosa, seconded by Senator Grafstein, that the Sixth Report be adopted by the Committee as amended and be sent to the Senate.

The question being put on the motion—

It was resolved in the affirmative.

It was moved by Senator Grafstein that 1,000 copies of the Report be printed.

The question being put on the motion—

It was resolved in the affirmative.

The Committee discussed the future business of the Committee.

At 6:12 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTESSE:

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith, propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant la deuxième session de la trente-troisième Législature et durant la première session de la trente-quatrième Législature soit renvoyés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

ORDER OF REFERENCE

Extrait from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, April 5, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith, moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*): That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as on any other related trade developments; and

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the Second Session of the Thirty-third Parliament and the First Session of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Asselin, c.p.
Barootes
Bolduc
Bosa
Fairbairn
Frith
Gigantès
Grafslein
LeBlanc (*Beauséjour*)
MacDonald, (*Halifax*)
MacEachen, c.p. (ou Frith)
Murray, c.p. (ou Doody)
Roblin, c.p.
Stewart (*Antigonish-
Guysborough*)

(Quorum 4)

**Membres d'office*

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin, P.C.
Barootes
Bolduc
Bosa
Fairbairn
Frith
Gigantès
Grafslein
LeBlanc (*Beauséjour*)
MacDonald, (*Halifax*)
MacEachen, P.C. (ou Frith)
Murray, P.C. (Doody)
Roblin, P.C.
Stewart (*Antigonish-
Guysborough*)

(Quorum 4)

**Ex Officio Members*

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mardi 27 mars 1990

Fascicule n° 22

Vingtième fascicule concernant:

Suivre l'application de la *Loi de
libre-échange Canada-Etats-Unis* dans
les deux pays visés ainsi que tout autre
développement commercial qui y serait lié

SIXIÈME RAPPORT PROVISOIRE
DU COMITÉ INTITULÉ:

Contrôle de l'application
de l'Accord de libre-échange
entre le Canada et les Etats-Unis

(Voir à l'endos)

TÉMOIN:

Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, March 27, 1990

Issue No. 22

Twentieth Proceedings on:

To monitor the implementation and
application in both countries of
the *Canada-United States Free Trade
Agreement Implementation Act* as
well as any other related trade development

SIXTH INTERIM REPORT
OF THE COMMITTEE ENTITLED

Monitoring the Implementation
of the Canada-United States
Free Trade Agreement

WITNESS:

(See inside front cover)

TÉMOIN—WITNESS

William (Bill) Scott, Hewitt Associates, Toronto (Ontario).
William (Bill) Scott, Hewitt Associates, Toronto (Ontario).

Affaires étrangères

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

SÉNAT DU CANADA

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990



Foreign Affairs

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

SENATE OF CANADA

Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Vingtième fascicule concernant:

Fascicule n° 22

Le mardi 27 mars 1990

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Suivre l'application de la Loi de
libre-échange Canada-États-Unis dans
les deux pays visés ainsi que tout autre
développement commercial qui y serait lié

SIXIÈME RAPPORT PROVISOIRE
DU COMITÉ INTITULÉ:

Contrôle de l'application
de l'Accord de libre-échange
entre le Canada et les États-Unis

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

Twentieth Proceedings on:

Issue No. 22

Tuesday, March 27, 1990

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

To monitor the implementation and
application in both countries of
the Canada-United States Free Trade
Agreement Implementation Act as
well as any other related trade development

SIXTH INTERIM REPORT
OF THE COMMITTEE ENTITLED

Monitoring the Implementation
of the Canada-United States
Free Trade Agreement

WITNESS:

(See inside front cover)



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, April 3, 1990

Le mardi 3 avril 1990

Issue No. 23

Fascicule n° 23

Twenty-first Proceedings on:

Vingt et unième fascicule concernant:

To monitor the implementation and
application in both countries of
the *Canada-United States Free Trade
Agreement Implementation Act* as
well as any other related trade development

Suivre l'application de la *Loi de
mise en œuvre de l'Accord de
libre-échange Canada-États-Unis* dans
les deux pays visés ainsi que tout autre
développement commercial qui y serait lié

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Gerald Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin, P.C.	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Atkins	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Bolduc	*Murray, P.C. (or Doody)
Bosa	Ottenheimer
Fairbairn	Roblin, P.C.
Frith	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Gigantès	<i>Guysborough</i>)
Grafstein	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Vice-président: L'honorable Gerald Ottenheimer

Les honorables sénateurs:

Asselin, c.p.	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Atkins	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Bolduc	*Murray, c.p. (ou Doody)
Bosa	Ottenheimer
Fairbairn	Roblin, c.p.
Frith	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Gigantès	<i>Guysborough</i>)
Grafstein	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, April 5, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as on any other related trade developments; and

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the Second Session of the Thirty-third Parliament and the First Session of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant la deuxième session de la trente-troisième Législature et durant la première session de la trente-quatrième Législature soit renvoyés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 3, 1990
(27)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (presiding.)

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Fairbairn, Frith, Grafstein, Ottenheimer and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

Other Senators present: The Honourable Senators MacDonald, Simard and Stollery. (3)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Dr. Ian Stewart, Advisor to the Committee, Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant Advisor.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Automotive Select Panel:

W. Darcy McKeough, Canadian Co-Chairman;
Kenneth W. Harrigan, President and Chief Executive Officer, Ford Motor Company of Canada, Limited;
Koji Kadowaki, President, Honda Canada Inc.;
Bernard Jones, Canadian Executive Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated April 5, 1989, "To monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as any other related trade developments".

Mr. McKeough made an opening statement and with the other witnesses answered questions.

At 6:18 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 AVRIL 1990
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Fairbairn, Frith, Grafstein, Ottenheimer et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs MacDonald, Simard et Stollery. (3)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Ian Stewart, conseiller auprès du Comité, M. Peter Dobell, avocat et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Témoins:

Du Comité spécial sur l'industrie automobile:

W. Darcy McKeough, coprésident canadien;
Kenneth W. Harrigan, président-directeur général, Compagnie Ford du Canada Limitée;
Koji Kadowaki, président, Honda Canada Inc.;
Bernard Jones, directeur exécutif canadien.

Le Comité poursuit l'examen de son ordre de renvoi du 5 avril 1989: «Suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié».

M. McKeough fait une déclaration liminaire et, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

À 18 h 18, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 3, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to monitor the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we are turning our attention to the automotive industry. Under the Free Trade Agreement Article 1004, there is provision for a Select Panel. I shall read the article:

The Parties recognized the continued importance of automotive trade and production for the respective economies of the two countries and the need to ensure that the industry in both countries should prosper in the future. As the worldwide industry is evolving very rapidly, the Parties shall establish a select panel consisting of a group of informed persons to assess the state of the North American industry and to propose public policy measures and private initiatives to improve its competitiveness in domestic and foreign markets. The Parties shall also cooperate in the Uruguay Round of multilateral trade negotiations to create new export opportunities for North American automotive goods.

Our witnesses today are four in number. They are Mr. Darcy McKeough, the Canadian Co-Chairman of the Select Panel, and with him is the Executive Director of the Panel, Bernie Jones. We also have with us Mr. Ken Harrigan—

Senator Grafstein: Where is Bernie Jones?

Mr. W. Darcy McKeough, Canadian Co-Chairman, Automotive Select Panel: Air Canada cancelled his flight but he will be here shortly.

The Chairman: The news of his presence, then, is greatly exaggerated.

As I said, we also have with us Mr. Ken Harrigan, President and Chief Executive Officer of the Ford Motor Company of Canada. He has been in that office since 1981. I am told that he has worked for nearly 40 years with Ford on various continents.

The fourth person appearing as a witness is Mr. Koji Kadowaki, President of Honda Canada. He has been in that position since April of 1987. He has been with Honda for 25 years. He served as Vice-President of American Honda, where he led the Honda Accord to be the best selling car in North America. He has worked in the sales division of his company in Belgium and Japan.

I believe that Mr. McKeough has an opening statement and we would welcome hearing that.

Mr. McKeough: Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. Honourable senators, Mr. Jones, as I have explained, should arrive at about half past the hour. He has

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 avril 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour suivre l'application de la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié.

Le sénateur John B. Stewart (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous nous intéressons aujourd'hui à l'industrie automobile. L'article 1004 de l'Accord de libre-échange, qui prévoit la création d'un Comité sélect, se lit comme suit:

Les Parties reconnaissent l'importance de la production et du commerce des produits automobiles dans leurs économies respectives ainsi que la nécessité de veiller à la prospérité future de l'industrie dans les deux pays. Étant donné que l'industrie évolue très rapidement à l'échelle mondiale, les Parties mettront sur pied un comité sélect composé d'experts et chargé d'évaluer la situation de l'industrie nord-américaine et de proposer des éléments de politique gouvernementale et des initiatives privées visant à améliorer sa compétitivité sur les marchés intérieurs et extérieurs. Les Parties collaboreront également dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round en vue de créer de nouveaux débouchés extérieurs pour les produits automobiles nord-américains.

Nous accueillons aujourd'hui quatre témoins; ce sont: M. Darcy McKeough, coprésident canadien du Comité sélect sur l'industrie automobile, qui est accompagné du directeur exécutif du Comité, M. Bernie Jones. M. Ken Harrigan est également avec nous.

Le sénateur Grafstein: Où est M. Jones?

M. W. Darcy McKeough, coprésident canadien, Comité sélect sur l'industrie automobile: Air Canada a annulé le vol que M. Jones devait prendre, mais il devrait être ici sous peu.

Le président: J'ai donc grandement exagéré en annonçant sa présence.

Comme je le disais, nous avons avec nous M. Ken Harrigan, président-directeur général de Ford du Canada Limitée depuis 1981. On m'a dit qu'il travaille pour cette société depuis près de 40 ans, et ce, sur divers continents.

Notre quatrième témoin est M. Koji Kadowaki, président de Honda Canada Inc. depuis avril 1987. Il s'est joint à la société Honda il y a 25 ans. Il a aussi occupé le poste de vice-président de la division américaine où, sous sa gouverne, la Honda Accord est devenue la voiture la plus vendue en Amérique du Nord. Il a également travaillé à la division des ventes de cette société en Belgique et au Japon.

Je crois que M. McKeough a une déclaration préliminaire à faire. Je lui donne donc la parole.

M. McKeough: Merci, monsieur le président et membres du Comité. Honorables sénateurs, comme je l'ai déjà expliqué, M. Jones sera ici vers 16 h 30. Il apportera avec lui quelques

[Text]

copies of these remarks, and appended to the copies are a list of the Canadian and American panels and a copy of the interim report, which I will refer to. When he gets here, those documents will be distributed.

Members of the committee will know that the Select Panel came about as a result of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. The trade negotiators and their governments recognized that some of the challenges facing the North American automotive industry were more than a matter of negotiating a free trade agreement. It was decided to create a binational panel of informed persons to study the situation and make such recommendations as were deemed appropriate. Article 1004 of the Agreement establishes the mandate for the panel, which includes assessing the state of the North American automotive industry and proposing policy measures and private sector initiatives to improve its competitiveness in domestic and foreign markets. Within this broad mandate, the panel has the latitude to examine a wide range of issues, including multilateral and bilateral trade questions.

When senators receive my statement, they will see that I have appended to it copies of letters indicating priorities which the two governments believe the panel should consider. These letters identify a number of the challenges that need to be addressed and have been helpful to the panel in its deliberations.

Reflecting its bi-national character, the panel has 30 members, 15 from Canada and 15 from the United States. The U.S. Co-Chairman, my counterpart, is the Honourable Peter Peterson, Chairman of the Blackstone Group LP and former Secretary of Commerce in the Nixon administration. Panel membership is principally drawn from the automotive industry. The familiar "Big Three"—GM, Ford and Chrysler—are represented, as are the UAW and the CAW, the U.S. and Canadian automotive parts industry and heavy vehicle manufacturing. The Canadian arm of the panel has a representative of the Canadian transplants—those non-North American—owned companies that assemble vehicles in Canada, and Mr. Kadowaki is that person. The Canadian arm of the Panel also has a representative of consumer interests in the person of Mrs. Sally A. Hall.

By contrast, on the U.S. side there are no representatives of the wholly foreign-owned transplants in the U.S. or of the U.S. consumer. The U.S. membership does, however, include Mr. J. David Power, President of J.D. Power Associates, specialists in market research, and a representative of academia, Mr. David E. Cole, director of the Office for the Study of Automotive Transportation, University of Michigan. Mr. Harrigan is our academic on the Canadian side. A full list of the members of the Panel is appended to my statement.

It is important to realize that the panel has no policy mandate and is neither a policy-making nor negotiating group. The panel is essentially a forum for the exchange of information

[Traduction]

copies de ma déclaration préliminaire auxquelles est annexée une liste des comités canadiens et américains ainsi qu'une copie du rapport provisoire auquel je ferai plus tard référence. Ces documents vous seront distribués dès son arrivée.

Les membres du Comité savent sans doute que le Comité s'est réuni le jour par suite de la conclusion de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Les négociateurs commerciaux et leurs gouvernements respectifs reconnaissent ainsi que quelques-unes des difficultés que traversent l'industrie automobile nord-américaine dépassent le simple cadre de l'Accord de libre-échange. Les parties ont donc décidé de mettre sur pied un comité binational d'experts qui serait chargé d'étudier la situation et de faire les recommandations jugées appropriées. L'article 1004 de l'Accord précise le mandat de ce comité qui devra notamment évaluer la situation de l'industrie automobile nord-américaine et proposer des éléments de politique gouvernementale et des initiatives privées en vue d'améliorer la compétitivité de cette industrie sur les marchés intérieurs et extérieurs. Dans le cadre de ce vaste mandat, le Comité peut examiner un grand nombre de questions, y compris les problèmes liés aux échanges commerciaux qui ont lieu au niveau multilatéral et bilatéral.

Lorsque les sénateurs recevront une copie de mon exposé, ils constateront que j'y ai annexé des copies de lettres indiquant les questions sur lesquelles, selon les deux gouvernements, le Comité devrait se pencher prioritairement. Ces lettres, qui précisent un certain nombre des problèmes à résoudre, ont grandement aidé le Comité dans ses délibérations.

Reflétant bien son caractère binational, le Comité compte 30 membres, soit 15 représentants canadiens et 15 américains. Le coprésident américain, mon homologue, est l'honorable Peter Peterson, président de *Blackstone Group LP* et ancien secrétaire au Commerce dans le gouvernement Nixon. Les membres du Comité proviennent principalement de l'industrie automobile. En effet, les «Trois grands»—soit GM, Ford et Chrysler—y sont représentés, tout comme les syndicats TUA et TCA-Canada, l'industrie des pièces automobiles américaine et canadienne ainsi que les fabricants de poids lourds. La délégation canadienne compte également dans ses rangs un représentant des «sociétés transplantées» canadiennes, c'est-à-dire des sociétés qui ne sont pas de propriété nord-américaine, mais qui assemblent des véhicules au Canada; c'est M. Kadowaki, ainsi qu'un représentant des consommateurs, M^{me} Sally A. Hall.

La délégation américaine, par contre, n'inclut aucun représentant des sociétés transplantées de propriété étrangère exclusive, ni des consommateurs américains. Elle compte toutefois dans ses rangs M. J. David Power, président de *J.D. Power Associates*, une entreprise spécialisée en études de marché, ainsi qu'un représentant du milieu universitaire, M. David E. Cole, directeur du département des études sur le transport automobile, à l'Université du Michigan. Son homologue canadien est M. Harrigan. Une liste complète des membres du Comité a été annexée à ma déclaration.

Il importe de souligner que le Comité n'a aucun mandat en matière de politique et qu'il n'est ni un organe décisionnaire ni un groupe de négociation. C'est essentiellement une tribune

[Text]

and ideas among persons with considerable knowledge and experience in the automotive industry who are committed to making a contribution to the industry's future. As I noted previously, the membership of the panel represents a range of interests and has considerable potential to offer relevant advice of lasting value.

You will be aware that the panel is expected to produce a report to the Honourable John Crosbie, Minister for International Trade for Canada, and the Honourable Carla A. Hills, the United States Trade Representative, by June 30, 1991. A preliminary progress report was filed by the Panel in September, 1989.

Before discussing the work of the Panel in more detail, let me review very briefly the importance of the North American automotive industry and the changing dynamics it confronts.

The motor vehicles and parts industry constitutes a key sector of the North American economy. Its performance is profoundly important to our economic future. The industry employs directly one million persons and is responsible for the creation of perhaps one in seven jobs in the economy as a whole. The industry produces more than 4 per cent of total economic output.

In Canada there are more than a dozen major vehicle assemblers, including three Asian-owned companies, more than 500 companies classified as auto parts manufacturers, as well as more than 1,500 other companies which produce some automotive parts. Vehicle assembly and parts production in Canada is a \$40 billion industry that employs approximately 150,000 persons. Ninety per cent of the industry's shipments are exported. The Canadian industry thrives on trade.

Senators will be aware that the automotive industry in North America and globally has undergone a massive transformation and that international trade in automotive products has grown in leaps and bounds. Competition is becoming increasingly intense in technology, production and marketing. Twenty-five vehicle manufacturers in eight countries now export to North America. In the first two months of 1990, imports accounted for 33 per cent of new car sales in the United States. Moreover, the Asian motor vehicle and parts producers have invested over \$7 billion in new facilities in North America. More than 300 foreign-based parts manufacturers have or are establishing operations on this continent.

To meet this intensifying competition, the traditional North American vehicle and parts producers have in recent years made investments in the billions of dollars in state-of-the-art production facilities and have rationalized and made lean their operations. North American auto companies have also made big investments overseas and developed extensive business links with foreign firms, for example Chrysler/Mitsubishi; Ford/Nissan; G.M./Toyota; and CAMI. As you can see, the terms "rationalization and globalization" are not just empty

[Traduction]

qui permet à des personnes possédant de grandes connaissances ainsi qu'une vaste expérience de l'industrie automobile et désireuses d'aider l'industrie, d'échanger des renseignements et des idées. Comme je l'ai indiqué précédemment, les membres du Comité représentent un vaste éventail d'intérêts et ils sont en mesure de formuler des recommandations pertinentes qui nous seront utiles pendant très longtemps.

Vous savez sans doute que le Comité doit présenter un rapport à l'honorable John Crosbie, ministre canadien du Commerce international, et à l'honorable Carla A. Hills, représentante commerciale des États-Unis, d'ici le 30 juin 1991. Un rapport préliminaire a d'ailleurs déjà été déposé en septembre 1989.

Avant de discuter plus en détail des activités du Comité, j'aimerais souligner très brièvement l'importance de l'industrie automobile nord-américaine et parler des facteurs dynamiques qui l'affectent.

L'industrie automobile et des pièces automobiles joue un rôle primordial dans l'économie nord-américaine. Notre avenir économique est grandement lié aux succès, ou aux échecs, de cette industrie. En effet, celle-ci emploie directement un million de personnes et elle crée peut-être un emploi sur sept dans l'ensemble de l'économie. L'industrie compte pour plus de 4 p. 100 de l'ensemble de l'économie.

Au Canada, on retrouve plus d'une douzaine d'importantes sociétés de montage de véhicules, dont trois compagnies asiatiques, pas moins de 500 fabricants reconnus de pièces automobiles et au moins 1 500 autres sociétés qui produisent certaines pièces. L'assemblage de véhicules et la production de pièces constituent au Canada une industrie de 40 milliards de dollars qui emploie environ 150 000 personnes. Quatre-vingt-dix p. 100 des produits de cette industrie sont exportés. Les échanges commerciaux font prospérer l'industrie canadienne.

Les sénateurs doivent savoir que l'industrie automobile, au niveau tant nord-américain qu'international, a subi d'importants changements et que le commerce mondial des produits automobiles a connu un essor prodigieux. En outre, la concurrence se fait de plus en plus forte sur le plan de la technologie, de la production et de la commercialisation. Ainsi, 25 fabricants de huit pays différents exportent maintenant leurs produits en Amérique du Nord. Au cours des deux premiers mois de 1990, 33 p. 100 des automobiles vendues aux États-Unis étaient des véhicules importés. De plus, les producteurs asiatiques de véhicules et de pièces automobiles ont investi plus de 7 milliards de dollars dans des nouvelles installations en Amérique du Nord. Plus de 300 fabricants de pièces étrangers exploitent ou tentent d'exploiter une entreprise sur ce continent.

Pour faire face à une concurrence grandissante, les producteurs nord-américains de véhicules et de pièces ont, depuis quelques années, investi des milliards de dollars dans des installations perfectionnées et ont rationalisé leurs opérations. Les producteurs nord-américains ont également investi des sommes considérables à l'étranger et ils ont créé des liens d'affaires importants avec des sociétés étrangères; on a ainsi assisté à des collaborations du genre Chrysler/Mitsubishi, Ford/Nissan, GM/Toyota et CAMI. Comme vous pouvez le constater, les

[Text]

phrases when applied to the global automotive industry in particular.

In this turbulent and intensely competitive climate the North American industry has performed relatively well, but there are problems. A deficit on automotive goods trade and in the overall balance of trade is a particular problem for the United States. Excess productive capacity in the world automotive industry will challenge Canada and the United States to increase automotive exports and meet growing competition at home. Canada and the United States are both keen to explore ways and means of improving the competitiveness of the automotive industry, increasing our share of the world market, and maintaining high levels of employment and incomes. There may be export opportunities in Europe and Asia.

For Canada, the recent announcement that the United States and Mexico are commencing bilateral free trade discussions raises some very interesting questions about the impact of such an agreement on Canada's automotive industry. The Select Panel has to wrestle with these and other issues.

The combined panel has met twice so far, on August 8, 1989, in Toronto, and on January 9, 1990, in New York. The Canadian and American members have also convened separately. The most recent meeting of the Canadian members was last week in Toronto.

The panel has made some progress, although not as much as I believe is desirable. We have identified a number of issues requiring attention and have already made several recommendations to our respective governments. Our recommendations are as follows:

1. That customs officials on both sides of the border be fully briefed in order to complement the free trade policy as smoothly as possible.
2. That a committee of officials from the U.S. and Canada be assigned to review and improve automotive statistics.
3. That a joint Canada-U.S. committee of senior industry government officials be formed to harmonize standards and regulations and coordinate actions where possible, in areas such as fuel economy, safety and emissions. These three recommendations are important initial steps taken by the panel.

Two issues which the panel has identified that warrant in-depth study are: The implications of an increase in North American content required under the FTA rule of origin; and the international competitiveness of the North American automotive industry. I would like to spend a moment on each of these issues.

[Traduction]

termes «rationalisation» et «mondialisation» ne sont pas que des mots lorsqu'on fait référence à l'industrie automobile internationale.

L'industrie nord-américaine s'en est relativement bien tirée, malgré un contexte mouvementé et très concurrentiel, mais certains problèmes demeurent. Les déficits de la balance commerciale dans le domaine des produits automobiles et de la balance commerciale globale touchent particulièrement les États-Unis. L'excédent de la capacité de production auquel on assiste au niveau mondial incitera le Canada et les États-Unis à exporter plus de véhicules et à mieux s'armer face à la concurrence qui augmente sans cesse sur leur marché. Nos deux pays tiennent absolument à découvrir de nouvelles façons d'améliorer la compétitivité de l'industrie automobile, d'augmenter leur part du marché mondial et de maintenir des niveaux d'emploi et de revenu élevés. Peut-être existe-t-il de nouveaux débouchés en Europe et en Asie.

La récente annonce selon laquelle les États-Unis et le Mexique viennent d'engager des discussions en vue de libéraliser leurs échanges commerciaux soulève des questions très intéressantes au Canada. On se demande en effet quelle sera l'incidence d'une telle entente sur l'industrie automobile canadienne. C'est sur ce genre de questions que le Comité sélect doit se pencher.

Le Comité s'est jusqu'à maintenant réuni à deux reprises, soit le 8 août 1989, à Toronto, et le 9 janvier 1990, à New York. Les délégations canadiennes et américaines du Comité se sont également rencontrées séparément. La dernière rencontre des membres canadiens a eu lieu la semaine dernière, à Toronto.

Le Comité a réalisé certains progrès, bien qu'il n'en ait pas fait autant que je le souhaiterais. Nous avons circonscrit un certain nombre des questions nécessitant notre attention et avons formulé plusieurs recommandations à nos gouvernements respectifs. Ces recommandations sont les suivantes:

1. Qu'on communique toutes les informations nécessaires aux agents de douanes des deux côtés de la frontière pour qu'ils puissent mettre en œuvre la politique de libre-échange avec le moins de heurts possibles.
2. Qu'un comité composé de représentants des États-Unis et du Canada soit chargé d'examiner les statistiques de l'industrie automobile.
3. Qu'un comité mixte canado-américain, composé de cadres supérieurs de l'industrie et du gouvernement, soit formé pour uniformiser les normes et les règlements en place et pour coordonner, lorsqu'il y a lieu, les mesures qui seront prises dans des domaines tels que l'économie de combustible, la sécurité et les émissions toxiques. Ces trois recommandations constituent un bon début.

Le Comité a de plus cerné deux questions qui nécessitent une étude approfondie soit, d'une part, les répercussions d'une augmentation du contenu nord-américain exigé en vertu de la règle d'origine prévue dans l'Accord de libre-échange et, d'autre part, la compétitivité de l'industrie automobile nord-américaine à l'échelle internationale. J'aimerais m'attarder quelque peu sur chacune d'entre elles.

[Text]

The U.S. letter to the panel attaches considerable priority to an increase in the rule of origin. The Free Trade Agreement rule of origin allows bilateral, duty-free trade provided that products, including automotive goods, contain at least 50 per cent North American content. The U.S. letter requests the panel to give every consideration to proposals and recommendations regarding an increase in the level of required North American content to 60 per cent for automotive goods trade. This matter has been discussed by the panel but, to date, without resolution.

There are some panel members who believe that higher content should begin to phase in immediately on the grounds that it would benefit the North American-owned parts industry by forcing the transplants to purchase North American-produced auto parts. However, there are other members who believe the issue is complex and who are concerned about the economic impact of such an increase and its implications for bilateral and multi-lateral trade objectives. In any event, the panel has benefited from several presentations by interested parties and agreed that the subject merits careful analysis. A study is to be conducted by two consultants, one Canadian and one American. We have already met our part of the bargain and appointed a Toronto-based consultant, who has already commenced to study the impact of a change in the North American content requirement on the Canadian automotive industry and the Canadian economy.

Among other things, the study terms of reference require analysis of the impact on employment, investment and trade; a summary of benefits and disbenefits; and the implications of an increased content requirement in the context of content rules in Europe and other trading areas.

We have advised the Americans of our study and are awaiting word of a parallel initiative on their part. It is the panel's intention that the two consultants will consult with each other to ensure consistency in approach and methods and to report on the implications of a change in the content requirement for the North American industry as a whole.

Both governments attach great importance to the issue of the competitiveness of the North American automotive industry and assessment of its ability to meet global challenges. The panel has had the benefit of some useful presentations by acknowledged experts to guide its deliberations thus far. The panel has agreed to form a working group of highly competent persons from among the organizations represented on the panel, to examine the issues and to propose to the panel terms of reference for a study of competitiveness. We Canadians are close to a final decision on whom we want on the working group, and expect to convene an initial meeting of our group shortly. The Americans have been advised of this and we are awaiting details of their delegation to the working group.

The competitiveness of the North American automotive industry is undoubtedly the major issue which the panel must

[Traduction]

Dans la lettre qu'il a fait parvenir au Comité, le gouvernement américain accorde une priorité élevée à l'augmentation du pourcentage prévu dans les règles d'origine de l'Accord. Ces règles permettent en effet le libre-échange, entre les deux pays, de certains produits pourvu que ceux-ci, y compris les produits automobiles, aient un contenu nord-américain d'au moins 50 p. 100. Le gouvernement américain demande au Comité d'étudier les propositions et les recommandations voulant que ce pourcentage soit porté à 60 p. 100 pour les produits automobiles. Cette question a déjà été abordée par le Comité, mais il n'en est pas encore arrivé à une conclusion.

Certains membres du Comité croient qu'un pourcentage plus élevé devrait être exigé dès maintenant parce que, en obligeant les sociétés transplantées à acheter des pièces produites en Amérique du Nord, on favorise l'industrie des pièces nord-américaine. Par ailleurs, d'autres membres croient qu'il s'agit là d'une question complexe; ils craignent les répercussions économiques d'une telle augmentation et les conséquences qu'elle pourrait avoir sur les objectifs bilatéraux et multilatéraux en matière de commerce. De toute façon, le Comité a entendu plusieurs des parties intéressées et convient que la question mérite d'être analysée avec soin. Une étude doit donc être effectuée par deux experts-conseils, l'un canadien et l'autre américain. Nous avons déjà conclu notre part du marché et désigné un expert-conseil de Toronto. Celui-ci a d'ailleurs commencé à étudier l'incidence d'un tel changement sur l'industrie automobile et l'économie canadiennes.

L'étude vise entre autres à analyser les répercussions sur l'emploi, les investissements et le commerce; à résumer les avantages et les inconvénients d'une telle modification; et à établir l'incidence de cette augmentation en fonction des règles qui existent actuellement en Europe et dans d'autres zones commerciales.

Nous avons informé les Américains que notre étude était en marche et nous attendons qu'ils fassent de même. Le Comité souhaite que les deux experts-conseils se consultent pour assurer une certaine uniformité dans la formule et les méthodes utilisées et pour que les conséquences d'une modification des exigences relatives au contenu soient étudiées pour l'ensemble de l'industrie nord-américaine.

Les deux gouvernements accordent beaucoup d'importance à la compétitivité de l'industrie nord-américaine et à l'évaluation de sa capacité à assumer de telles responsabilités à l'échelle mondiale. Des experts renommés ont jusqu'à maintenant guidé le Comité dans ses délibérations. Celui-ci a accepté de mettre sur pied un groupe de travail, formé de personnes hautement compétentes choisies parmi les organisations représentées au sein du Comité; il serait chargé d'examiner les différentes questions et de proposer les termes du mandat relatif à une étude sur la compétitivité. La délégation canadienne a presque fini de désigner les membres canadiens de ce groupe de travail et espère que la première réunion aura lieu bientôt. Nous en avons informé les Américains et attendons qu'ils nous fassent connaître le nom des personnes qui feront partie de ce groupe de travail.

Le principal facteur dont le Comité doit tenir compte est sans aucun doute la compétitivité de l'industrie automobile

[Text]

address. In my view, we have to start thinking in terms of nothing less than a blueprint for the future for the North American automotive sector. Research and development, technology, production processes, skills training, product quality, consumer interests and attitudes, the location of production opportunities for exports, barriers to exports, government regulation and so on. The list of issues that merit review goes on and on.

The working group and the panel will need to review the evolution of the North American and world automotive sectors and developments in the automotive sector outside of North America. Since 1960, world vehicle registrations have grown rapidly, by over 5 per cent per annum. Demographic and economic forces have been strongly supportive of market growth. Market growth in turn has encouraged new entrants into the industry. Vehicles have become relatively more expensive, but quality is considerably higher today than in the past, as is the price of entry into the industry.

North America presently provides one-third of the market for new vehicles, and remains the market of choice for many foreign manufacturers. As I have said, consumer choice has pushed imports to over 30 per cent of new passenger car sales in early 1990, compared with just 6 per cent in 1965. Today, two-thirds of these imports come from Japan. North America has a substantial deficit in automotive goods trade and in its overall balance of trade. However, as I noted earlier, there has been substantial investment by Asian automotive companies in facilities in Canada and in the United States over the past few years, which hopefully, will narrow the trade deficits in the future.

The challenge to the competitive ability of the North American automotive industry is highlighted by the fact that the rate of increase in world motor vehicles production has trended down over the long term. This trend has been more pronounced in North America because of high imports and low exports. North America's share of world motor vehicle production has thus declined. Overcapacity in production looms worldwide and in North America. Questions arise about where market growth will be strongest in the future.

How can the North American automotive industry position itself to compete in these markets? Which strategies will be effective in meeting competition on our home turf? What are the implications for investment, production and employment? What private sector strategies and public policies would be most effective? These are all areas the panel will address in its study of competitiveness.

I have reported the progress which we have made, but I would be remiss if I did not acknowledge that there are obstacles to further progress. The Canadian members are concerned that the panel's work is not progressing as fast as it should. One problem is that, whereas the Canadian govern-

[Traduction]

nord-américaine. À mon avis, nous devons sérieusement envisager de préparer un schéma directeur sur l'avenir de ce secteur, schéma qui portera notamment sur la recherche et le développement, la technologie, les procédés de fabrication, la formation, la qualité des produits, les intérêts et les attitudes des consommateurs, les débouchés extérieurs, les obstacles à l'exportation et les réglementations gouvernementales. Cette liste s'allonge continuellement.

Le groupe de travail et le Comité devront examiner l'évolution du secteur de l'automobile à l'échelle tant nord-américaine que mondiale ainsi que l'essor que ce secteur a connu à l'étranger. Depuis 1960, le nombre de véhicules immatriculés dans le monde entier a augmenté rapidement, à raison de plus de 5 p. 100 par an. Les forces démographiques et économiques ont grandement contribué à la croissance du marché. Celle-ci a à son tour favorisé l'arrivée de nouveaux venus dans l'industrie. Les véhicules sont devenus relativement plus chers, mais leur qualité est de beaucoup supérieurs à ce qu'elle était par le passé.

L'Amérique du Nord produit actuellement un tiers des nouveaux véhicules et demeure le marché préféré pour de nombreux fabricants étrangers. En raison des choix effectués par les consommateurs, plus de 30 p. 100 des voitures de tourisme vendues au début de 1990 avaient été importées, alors que ce chiffre était seulement de 6 p. 100 en 1965. À l'heure actuelle, deux tiers des voitures importées proviennent du Japon. L'Amérique du Nord enregistre un déficit important au niveau du commerce des produits automobiles et de l'ensemble de sa balance commerciale. Toutefois, comme je l'ai souligné plus tôt, des fabricants d'automobiles asiatiques ont investi des sommes d'argent considérables dans des installations situées au Canada et aux États-Unis au cours des dernières années ce qui, nous l'espérons, permettra de réduire ces déficits.

Le défi que doit relever l'industrie nord-américaine est d'autant plus grand qu'on assiste, depuis quelque temps, à une baisse du taux d'augmentation de la production mondiale de véhicules automobiles. Cette tendance est d'ailleurs plus prononcée en Amérique du Nord en raison du nombre élevé de voitures importées par rapport à celui, très faible, des véhicules exportés. La production nord-américaine de véhicules automobiles a donc diminué. La possibilité d'une surcapacité de production existe ainsi au niveau mondial et en Amérique du Nord. Où la croissance du marché connaîtra-t-elle la plus forte augmentation?

Que peut faire l'industrie automobile nord-américaine pour être concurrentielle sur ces marchés? Quelles stratégies pourraient nous permettre de demeurer concurrentiels chez nous? Quelle incidence tout cela peut-il avoir sur les investissements, la production et l'emploi? Quelles initiatives privées et quelles mesures gouvernementales donneront les meilleurs résultats? Le Comité abordera toutes ces questions dans son étude sur la compétitivité.

J'ai parlé des progrès que nous avons réalisés, mais ce serait une négligence de ma part de ne pas reconnaître que certains obstacles nous empêchent d'aller plus loin. Les membres canadiens s'inquiètent parce que les travaux du Comité ne progressent pas aussi rapidement qu'ils le devraient. Ce problème est

[Text]

ment has provided funding for the panel's activities, the U.S. side had no source of funds for panel administration or studies. Senators will be interested to learn that the Honourable John D. Dingell, of the House of Representatives Committee on Energy and Commerce, has written to the Honourable Carla Hills in January, and again in March, inquiring why there is no U.S. funding for the panel. I have a letter in the mail to my U.S. counterpart, Mr. Peterson, seeking his assistance in putting the work of the panel on a faster track. It is vital that Canadians and Americans work together on the serious challenges facing the North American automotive industry.

Mr. Chairman, that concludes my remarks. I hope they have been of some help to the committee. My colleagues and I will be pleased to respond to any and all questions you may have.

Thank you.

The Chairman: Thank you very much. I have a preliminary question. I suppose it is a matter of statistics. Could you tell us, in reasonably current terms, what percentage of the North American market for passenger automobiles is supplied by the Big Three? This is for vehicles classified as North American produced.

Mr. McKeough: This is the subject of a little bit of debate, at least with me. I am not sure that I have shared this with the rest of the panel. The *Globe* and other papers run a chart every week, or every month, releasing the figures which they have collected, classifying GM, Ford and Chrysler as domestic vehicles, whether they are made in Canada or in the United States, and then classifying all the others as imports. *Wards* break that out differently, but they do not total it.

The quick answer to your question is roughly 30 per cent. I think that figure is changing, as Honda, Hyundai and Volvo have been there for a long time. There is some argument over definitions. There are importers of cars who are not here today but who would claim that there is no such thing as an import because probably every car that comes into this country or into the United States has tires or windshield wipers or something domestically made in North America put on it. They say, *ergo*, that it is no longer an imported car. That is a car that has had some manufacturing in North America. I think somebody who assembles would probably dispute my definition of a North American car, but there would be debate about that. That comes back to the first item, which is how much of the content of that car is North American. Mr. Harrigan may be able to give you a more precise figure.

Mr. Ken Harrigan, President and CEO, Ford Motor Co. of Canada: I think perhaps the more meaningful number for Canadian production is the fact that, when you break out the North American vehicle market, Canada represents, in sales, about 10 per cent. We produce in Canada between 18 and 20

[Traduction]

en partie attribuable au fait que le gouvernement canadien finance les activités du Comité, tandis que le gouvernement américain n'a affecté à celui-ci aucune somme d'argent pour son administration ou pour les études qu'il entreprend. Les sénateurs seront intéressés d'apprendre que l'honorable John D. Dingell, membre du Comité de l'énergie et du commerce de la Chambre des représentants, a écrit à l'honorable Carla Hills en janvier dernier, puis en mars, afin de demander pourquoi le gouvernement américain n'affectait aucun fonds au Comité. J'ai pour ma part écrit à mon homologue américain, M. Peterson, afin d'obtenir son aide pour que les travaux du Comité avancent plus rapidement. Il est essentiel que les Canadiens et les Américains tentent ensemble de résoudre les problèmes auxquels l'industrie automobile nord-américaine fait face.

Monsieur le président, ceci met fin à ma déclaration. J'espère que mes commentaires seront utiles au Comité. Mes collègues et moi-même serons heureux de répondre aux questions.

Merci.

Le président: Merci beaucoup. J'aimerais vous poser tout de suite une question d'ordre statistique. Pouvez-vous nous donner, en termes assez courants, le pourcentage du marché nord-américain des voitures de tourisme que les «Trois grands» occupent? Je veux parler des véhicules reconnus comme étant fabriqués en Amérique du Nord.

M. McKeough: Cette question est un petit peu controversée et je ne sais d'ailleurs pas si j'ai fait part de ce qui suit aux autres membres du Comité. Le *Globe* et d'autres journaux publient chaque semaine, ou chaque mois, un tableau où figurent les données qu'ils ont recueillies et où tous les véhicules de GM, Ford et Chrysler sont considérés comme des véhicules canadiens, qu'ils soient fabriqués au Canada ou aux États-Unis. Tous les véhicules des autres sociétés sont considérés comme des importations. *Wards* donne une répartition différente, mais ne fournit aucun total.

Pour répondre rapidement à votre question, je dirais environ 30 p. 100. Ce chiffre change toutefois constamment, car Honda, Hyundai et Volvo sont ici depuis très longtemps. Les définitions donnent également lieu à une certaine controverse. Selon certains importateurs d'automobiles qui ne sont pas ici aujourd'hui, aucun véhicule n'est importé parce qu'il est fort probable que chaque auto entrant au Canada ou aux États-Unis soit munie de pneus, d'essuie-glace ou d'une autre pièce fabriquée en Amérique du Nord. Ils en déduisent donc qu'il ne s'agit plus d'un véhicule importé, mais d'une automobile qui a été fabriquée en partie en Amérique du Nord. Je suppose qu'une entreprise de montage correspondrait probablement à ma définition d'une voiture nord-américaine, mais je ne suis pas certain que tous l'entendraient ainsi. Il faudrait alors revenir à la première question, celle de savoir quel est le contenu nord-américain de la voiture? M. Harrigan pourrait peut-être vous donner une réponse plus précise.

M. Ken Harrigan, président-directeur général, Ford du Canada Limitée: Selon moi, la meilleure façon d'évaluer la production canadienne consiste à ventiler le marché nord-américain des véhicules. On constate alors qu'environ 10 p. 100 des véhicules vendus sur le marché sont canadiens. Au Canada,

[Text]

per cent of all vehicles sold in North America, so we are exporters from the North American point of view. In fact, when you tie it right down to absolute production and where it is going, 80 per cent of the products that are assembled in Canada are exported to the U.S. In turn, we buy products from them, products which we do not manufacture in Canada.

However, from the points of view of balance of trade and North American production, it works out to almost a two-to-one situation. Where the deficit occurs in total vehicles is with the vehicles that are imported into the country from other than North America. That moves it from a surplus to a deficit, a small deficit.

The Chairman: I asked my question because it seemed to bear on the importance of increasing the content requirement from 50 to 60 per cent. If the portion of vehicles consumed in North America that are North American produced, whatever that means, is 50 per cent, then that change from 50 to 60 per cent could be quite significant. If, on the other hand, the number is a little lower than that, the impact on the competitiveness in the market would not be as great.

Mr. Harrigan: North American content varies by manufacturer. We run about 86 per cent North American content on average across our vehicles. Both General Motors and Chrysler are very high as well. Some of the transplants will get there, but on a slower basis. We have a colleague here from Honda, and I believe they are fairly well up there right now in relation to North American content.

Mr. Koji Kadowaki, President, Honda Canada Inc.: Mr. Chairman, we established a factory in Canada after 1986, and so far we have already produced roughly 150,000 units. Last year we produced just less than 80,000 units. I think the year average North American content is just over or close to 60 per cent, out of which we export to the United States roughly 80 per cent.

I have learned from Toyota Motor Manufacturing that they produced a little less than 19,000 units last year. They started in November of 1987, and they are exporting roughly 70 per cent of their products to the United States. That is the current situation.

The Chairman: Yes. Then according to what you are saying, as far as the Big Three and Honda are concerned, the increase to 60 per cent really would have no great impact.

Mr. Harrigan: I think General Motors would have some problems relative to their joint venture in Ingersoll. I think they have problems meeting the 60 per cent.

The Chairman: Well, some other senator may wish to explore that further.

Senator Frith: Last week, I think it was, on the 7 a.m. CBC radio news, there was a story about a study that had been made by auto parts manufacturers regarding the best place to do business in North America. The three of you, of course, know a lot about the dynamics of the North American auto business and auto parts manufacturing.

[Traduction]

nous produisons de 18 à 20 p. 100 des véhicules vendus en Amérique du Nord. Du point de vue nord-américain, nous sommes donc des exportateurs. De fait, si nous tenons compte de la production absolue et de l'endroit où ces véhicules sont vendus, nous constatons que 80 p. 100 des produits assemblés au Canada sont exportés aux États-Unis. Nous achetons à notre tour des produits américains que nous ne fabriquons pas au Canada.

Toutefois, du point de vue de la balance commerciale et de la production nord-américaine, nous nous retrouvons pratiquement dans une situation de 2 pour 1. Le déficit survient surtout au niveau des véhicules qui sont importés d'autres continents. Nous passons donc d'un excédent à un déficit, quoique minime.

Le président: J'ai posé cette question parce qu'elle me semblait avoir une incidence sur l'augmentation du contenu de 50 à 60 p. 100. Si 50 p. 100 des véhicules utilisés en Amérique du Nord y sont produits, cette modification pourrait avoir des conséquences considérables. D'autre part, si ce pourcentage est légèrement plus élevé, l'incidence sur la compétitivité ne serait pas aussi grande.

M. Harrigan: Le contenu nord-américain varie selon les fabricants. Dans l'ensemble, il se situe, pour nos véhicules, à 86 p. 100. Il est également très élevé chez General Motors et Chrysler. Il y aura certaines transplantations d'usines, mais le processus sera plus lent. Notre collègue de Honda, qui est ici avec nous, pourra nous dire que sa société a atteint un niveau à peu près aussi élevé.

M. Koji Kadowaki, président, Honda Canada Inc.: Monsieur le président, nous avons établi une usine au Canada, après 1986, et, jusqu'à maintenant, nous avons déjà produit environ 150 000 véhicules. L'année dernière, nous en avons produit un peu moins de 80 000. Je pense que le contenu américain, en moyenne, est à peu près de 60 p. 100, et 80 p. 100 de cette production est exporté aux États-Unis.

J'ai appris de la société Toyota qu'elle a produit un peu moins de 19 000 véhicules l'an dernier. Environ 70 p. 100 de sa production, qui a démarré en novembre 1987, est exporté vers les États-Unis. Voilà la situation.

Le président: D'après ce que vous venez de dire, pour ce qui est des Trois grands et de Honda, une augmentation jusqu'à 60 p. 100 ne changerait pas grand-chose.

M. Harrigan: General Motors pourrait connaître certaines difficultés dans sa coentreprise d'Ingersoll, où elle aurait de la peine, à mon avis, à atteindre une proportion de 60 p. 100.

Le président: D'autres sénateurs désirent peut-être approfondir la question.

Le sénateur Frith: La semaine dernière, aux informations de 7 heures, à la radio de CBC, on a fait mention d'une étude réalisée par des fabricants de pièces d'automobiles et portant sur le meilleur endroit pour faire des affaires en Amérique du Nord. Naturellement, vous connaissez très bien tous les trois la dynamique de l'industrie de l'automobile et de la fabrication des pièces d'automobile en Amérique du Nord.

[Text]

The reason I mention the 7 o'clock news is because I asked other people if they had heard the story, and I was told that there was nothing about it on the 8 o'clock news. It was rather strange. The next thing I saw about it was in a briefing paper we got here, which reads:

A just-released study by the Automotive Parts Manufacturers Association of Canada concludes that Ontario, which has the largest concentration of auto parts plants in Canada, is now perceived by parts makers as one of the worst locations for new plant investment, whereas south-eastern United States is considered the best. Moreover, the main competitive threat to Canadian parts manufacturers comes from Mexico because of its lower labour costs and improving quality. The study also notes that while Japanese auto assembly plants have located in Canada, the majority appear to be going to the United States.

As I recall, the quote from the president of the association, in fact, said not only did Ontario come out worst, Mexico came out best. One of the best was not southeastern United States but Québec. You can probably see where I am going.

With Mr. Castonguay and other leading Québec businessmen talking about the need to re-evaluate the possibilities of sovereignty association and the viability of Québec as a separate economic unit that is in charge of its own economy, first, is my information correct that Québec ranked very high as a place to do business; and, second, as experts in the whole field of these dynamics, as I have mentioned, what do you think about Québec's viability as a separate economy in this area of auto manufacturing and auto parts manufacturing?

Mr. McKeough: I was coming in at 7 o'clock that morning from the night before and I guess you were, too. I heard that same broadcast.

Senator Frith: When I asked Senator Stollery about it the next day, he had not heard about it on the 8 o'clock news.

Mr. McKeough: This is a report that was commissioned by the Canadian automotive parts industry with the support of the governments of Ontario, Québec and Canada, which was done by Booz Allen & Hamilton Inc. No one has questioned it.

Senator Frith: Have you read it?

Mr. McKeough: I have it today, and I would be happy to give you my copy, but I note on the last page that they are \$150 each, so you and I may have to come to some agreement on how to share it.

Senator Frith: We might spread it around the committee if we could scrounge up some money.

[Traduction]

Si je mentionne qu'il s'agissait des informations de 7 heures, c'est que, lorsque j'ai demandé à d'autres s'ils avaient entendu ce reportage, ils m'ont répondu qu'on n'en avait pas fait mention aux informations de 8 heures. C'est plutôt étrange. Le seul autre endroit où j'en ai entendu parler par la suite a été ici, dans un document d'information qui disait ceci:

Une étude réalisée par l'Association des fabricants de pièces de véhicules automobiles du Canada conclut que l'Ontario, qui compte la plus forte concentration d'usines de pièces d'automobiles au Canada, est maintenant considéré par les fabricants de pièces d'automobiles comme le pire endroit où investir dans de nouvelles usines, alors que le meilleur endroit est le sud-est des États-Unis. De plus, le plus important concurrent des fabricants canadiens de pièces d'autos serait le Mexique, en raison de sa main-d'œuvre bon marché et d'une amélioration de la qualité de ses produits. L'étude souligne également que, bien que des usines de montage japonaises se soient installées au Canada, la majorité semble se déplacer vers les États-Unis.

Si je me rappelle bien, le président de l'Association a en fait déclaré que non seulement l'Ontario s'en était le plus mal tiré, mais que c'était le Mexique qui avait pris la vedette. L'un des meilleurs endroits n'était pas le sud-est des États-Unis, mais le Québec. Vous voyez probablement où je veux en venir.

Étant donné que M. Castonguay et d'autres hommes d'affaires importants du Québec parlent de la nécessité de réévaluer les possibilités de la souveraineté-association et de la viabilité du Québec en tant qu'entité économique distincte, responsable de sa propre économie, c'est-à-dire souveraine, je voudrais savoir premièrement, si mes informations sont exactes en ce qui concerne le Québec et le fait qu'il soit considéré comme un bon endroit où faire des affaires; deuxièmement, en tant qu'experts dans ce domaine, ce que vous pensez de la viabilité du Québec en tant qu'économie distincte en ce qui concerne la fabrication d'automobiles et de pièces d'automobiles.

M. McKeough: Ce matin-là, je rentrais à 7 heures et j'ai également entendu ce bulletin d'information.

Le sénateur Frith: Lorsque j'en ai parlé au sénateur Stollery, le lendemain, il m'a dit n'avoir rien entendu à ce sujet aux informations de 8 heures.

M. McKeough: C'est un rapport qui a été commandé par l'industrie canadienne des pièces d'automobiles, grâce à l'appui des gouvernements de l'Ontario, du Québec et du Canada; il a été réalisé par Booz Allen and Hamilton Inc. Personne ne l'a mis en question.

Le sénateur Frith: L'avez-vous lu?

M. McKeough: Je l'ai en main et je vous donnerai mon exemplaire avec plaisir, mais je remarque, à la dernière page, qu'il coûte 150 \$. Peut-être pourrions-nous nous entendre et nous le partager.

Le sénateur Frith: Nous pourrions le faire circuler parmi les membres du Comité si nous réussissons à recueillir un peu d'argent.

[Text]

Mr. McKeough: I glanced at it today and read some of the summaries. I will read from the executive summary, which is two pages long. I think both the radio and newspaper reports were exaggerated somewhat. Here is the key paragraph:

A detailed analysis of competitive cost factors provided on a proprietary basis by 77 parts manufacturing operations in the U.S. and Canada, indicates that the differences between Ontario, Québec, Midwest U.S. and South-east U.S. plants are not dramatic. Canadian parts makers appear to have benefitted, at least until recently, from the relatively weak Canadian dollar. Cost competitiveness is very sensitive to exchange rates. In this relatively low margin business, small differences in cost competitiveness factors can have a major impact on profitability.

Québec has cost advantages over all North American regions studied, including the Southeast U.S., Ontario, and the Midwest U.S. which all have essentially identical costs.

Québec is lower, and the other three have essentially identical costs.

Substantial differences in competitiveness were identified between plants more than ten years old and new plants.

That is one of the things that gives Canada its edge in addition to the exchange rate because most of our assembly plants and, indeed, a lot of our parts plants are newer on average than those in the United States.

Let me read some figures. These are plant costs. The study also goes on with taxes, transportation and so on. On a percentage basis, direct and indirect hourly labour for Ontario is 27.2 and Québec is 19.3. There is a big difference. The U.S. traditional figure is 26.5, which is practically the same as Ontario. U.S. new, 24.3; Canada less than 10 years, 21.7; over 10 years, 28.8. It goes on listing more figures for the United States.

Two further points are in the report. Yes, Québec does have an advantage because Québec labour rates are lower than those in Ontario. There is a section in the report and certainly many newspaper reports have shown that there has been a great deal of legislation put on the blocks by the present government of Ontario—not the late lamented government of Ontario I may say—which raised costs considerably. But what Ontario still has going for it, vis-à-vis Québec, is the closeness of the parts plants to the assembly plants.

Senator Frith: Their market as auto parts manufacturers.

Mr. McKeough: That is a big item as well. That situation is also true in the southeast because there are a lot of plants

[Traduction]

M. McKeough: J'y ai jeté un coup d'œil aujourd'hui et j'ai lu certains résumés qu'il contient. Je lirai certainement le sommaire qui est de deux pages. Je pense que les reportages qu'en ont fait la radio et les journaux sont quelque peu exagérés. Je vous lis le paragraphe-clé:

Une analyse détaillée des facteurs qui déterminent les coûts concurrentiels de 77 usines de fabrication de pièces d'automobiles du Canada et des États-Unis montre que les différences entre les usines de l'Ontario, du Québec, du centre-ouest et du sud-est des États-Unis ne sont pas très prononcées. Les fabricants canadiens de pièces d'automobiles semblent avoir profité, jusqu'à tout récemment, de la faiblesse relative du dollar canadien. La compétitivité, en matière de coûts, réagit beaucoup au taux de change. Dans ce domaine, où la marge bénéficiaire est relativement étroite, de petites différences, entre les facteurs déterminant les coûts concurrentiels, peuvent avoir de profondes conséquences sur la rentabilité.

Le Québec offre des avantages, en fait de coût, par rapport aux autres régions de l'Amérique du Nord qui ont été étudiées, y compris le sud-est des États-Unis, l'Ontario et le centre-ouest des États-Unis, où les coûts sont pour l'essentiel identiques.

Les coûts au Québec sont plus bas et sont à peu près identiques dans les autres régions.

On a remarqué des différences notables, sur le plan de la compétitivité, entre des usines qui avaient plus de dix ans et les nouvelles usines.

Si le Canada jouit d'un léger avantage, c'est à cause du taux de change et du fait que la plupart de ses usines de montage sont plus neuves que la moyenne des usines américaines.

Permettez-moi de vous citer quelques chiffres. Il s'agit des coûts pour les usines. L'étude fait également mention des impôts, du transport et le reste. L'heure de travail direct et indirect en Ontario représente 27,2 p. 100 des coûts et, au Québec, 19,3 p. 100. C'est une différence importante. Aux États-Unis, ce pourcentage est habituellement de 26,5 ce qui est à peu près la même chose qu'en Ontario. Dans les nouvelles usines américaines, il est de 24,3; au Canada, dans les usines de moins de 10 ans, il est de 21,7 et dans celles de plus de 10 ans il se situe à 28,8. On donne également d'autres chiffres pour les États-Unis.

Le rapport fait état de deux autres facteurs. Oui, le Québec offre un avantage parce que le coût horaire de la main-d'œuvre y est moins élevé qu'en Ontario. Un grand nombre de journaux ont parlé d'une section du rapport où on dit que l'actuel gouvernement de l'Ontario a adopté un grand nombre de lois—non pas l'ancien et regretté gouvernement de l'Ontario—qui ont fait grimper les coûts. Toutefois, l'Ontario présente encore l'avantage que les usines de pièces de rechange sont situées plus près des usines de montage.

Le sénateur Frith: Le marché pour les fabricants de pièces d'automobiles.

M. McKeough: C'est également un facteur important, notamment dans le sud-est des États-Unis où il y a un grand

[Text]

there. Finally, yes, Mexico is coming on strong, and I think that has implications for both Canada and the United States.

Senator Frith: It is correct, then, to say that Québec came out even ahead of southeastern United States. You mentioned the Canadian dollar factor. I take it that that has been factored in or is independent of that. In the same brief we had a quote from Mr. Ritchie saying:

The adverse impact of the valuation of the Canadian dollar has 20 times the impact of free trade.

So it is a very important factor. But what we are hearing now about the attractiveness of Québec over all of North America except Mexico has taken that into account. Mr. Harrigan, I would like you to speak, if you can, to the viability of this aspect of the Québec economy.

Mr. Harrigan: I am Co-Chairman of the Automotive Advisory Committee for the Minister of Industry, Science and Technology and also co-chairman for the committee for the Minister of Industry in Ontario so I am bipartisan as far as that is concerned. This study was commissioned nine months ago of Booz Allen. It was a very objective study. They surveyed 87 parts manufacturers both in Canada and in the United States. That is a small sample as far as Québec is concerned because I believe there are only five or six parts manufacturers there. They are predominantly in Ontario. Yes, the analysis did indicate that Québec was very competitive with the southern part of the U.S. Ontario and Michigan, or the midwest, were approximately equal.

Senator Frith: In the sense of equal, or tied for last?

Mr. Harrigan: I would not say tied for last. You must remember that, today, approximately 80 per cent of the parts manufacturers are located in those areas. It is a concern of the parts manufacturers from the point of view of the need to move ahead and redirect their efforts. What was encouraging in the report was the amount that is being spent by Canadian parts manufacturers in research and development, which is more than that spent by the parts manufacturers in the U.S.

The recommendation in the report suggested that the parts manufacturers get out of the manufacture of labour-intensive parts and redirect their activities to the more technological type of parts, such as electronics, in which Canada could then make a name for themselves. This also came up in a recent seminar that was conducted by an advisory group. That particular seminar was a direction for Canadian parts manufacturers to increase their research and development far in excess of what they are doing right now, and to redirect their activities not only to the North American market but perhaps to a European market.

As Mr. McKeough mentioned, the major study of the select panel is to determine how competitive we are worldwide. The mature markets of the world are pretty well saturated. There

[Traduction]

nombre d'usines. Enfin, c'est vrai que le Mexique est en train de se tailler une bonne place, ce qui aura probablement des répercussions sur le Canada et les États-Unis.

Le sénateur Frith: Il est donc juste de dire que le Québec a même légèrement devancé le sud-est des États-Unis. Vous avez dit que le dollar canadien constituait un facteur. Je suppose qu'on en a tenu compte, ou bien la situation du Québec est-elle favorable indépendamment de ce facteur. Le même mémoire contient une citation de M. Ritchie:

L'incidence négative de l'appréciation du dollar canadien est vingt fois plus importante que celle du libre-échange.

C'est donc un élément très important. Toutefois, l'attrait que suscite le Québec, par rapport à toutes les autres régions d'Amérique du Nord, à l'exception du Mexique, tient compte de cela. M. Harrigan, j'aimerais que vous nous parliez, si vous le pouvez, de la viabilité de cet aspect de l'économie du Québec.

M. Harrigan: Je suis coprésident du Comité consultatif sur l'industrie automobile pour le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, et également coprésident d'un comité qui conseille le ministre de l'Industrie de l'Ontario. Je suis donc doublement partial. L'étude a été commandée il y a neuf mois à Booz Allen. Il s'agissait d'une étude très objective. L'enquête a porté sur 87 fabricants de pièces d'automobiles tant au Canada qu'aux États-Unis. L'échantillon est petit pour ce qui est du Québec, parce que je pense qu'il n'y a que cinq ou six fabricants de pièces dans cette province. La plupart se trouvent en Ontario. Il est vrai que l'analyse a montré que le Québec était très concurrentiel par rapport au sud-est des États-Unis. L'Ontario et le Michigan, ou le centre-ouest, étaient à peu près sur un pied d'égalité.

Le sénateur Frith: Vraiment égaux ou sur un pied d'égalité pour la dernière place?

M. Harrigan: Je ne dirais pas cela. N'oubliez pas qu'environ 80 p. 100 des fabricants de pièces d'automobiles sont situés dans ces deux régions. Les fabricants se préoccupent de cette situation étant donné qu'ils doivent avancer et rediriger leurs efforts. L'aspect encourageant du rapport a trait aux fonds que consacrent les fabricants canadiens de pièces d'automobiles à la recherche et au développement; ces mêmes fabricants dépensent moins dans ce domaine aux États-Unis.

Le rapport recommande aux fabricants de pièces d'automobiles de se retirer de ce secteur qui exige beaucoup de main-d'œuvre et de rediriger leurs efforts vers la fabrication de pièces d'un contenu technique plus complexe, comme le secteur de l'électronique où le Canada pourrait se spécialiser. Cette même proposition a fait surface au cours d'un récent colloque d'un groupe consultatif. On disait en effet à ces fabricants de redoubler d'efforts en matière de recherche et développement et de réorienter leurs activités en fonction non seulement du marché nord-américain, mais également du marché européen.

Comme l'a mentionné M. McKeough, l'étude principale cherche à déterminer jusqu'à quel point nous sommes concurrentiels sur le marché mondial. Les vieux marchés sont pour la

[Text]

will be very little growth. The forecast within the mature markets is anywhere from 2 to 4 per cent per year increase over the next 10 to 20 years.

Senator Frith: What do you mean by "mature markets?"

Mr. Harrigan: The mature markets of Europe, North America and Asia. The potential is in the developing nations and those that are being developed quickly. We are forecasting that the eastern European market will come on stream and will triple by the year 2008. This is what our economists are suggesting. It will move from an \$8 million market in Europe to about \$23 million. Those are the types of markets that the North American manufacturers of parts need to take a look at because that is where the potential and opportunities are over the next several years. I say "several years" because the investment in parts manufacturing with high technology is not a short-term proposition. It is an investment you have to make and assure yourself of a market over the next 20, 30 or 40 years. We have to look well beyond North America to take advantage of it.

As far as the assemblers are concerned, we are pretty well rationalized in Europe. We have a good share of the market there because our assembly plants are there. If the market opens up in the way it is suggested it will, for example, in Europe, then there will be a major demand for expansion.

Senator Frith: I would like to finish with the question I started with. Is there any linkage to be made between this report's finding that Quebec is an attractive place for auto parts manufacturing and the question of the potential viability of an independent Quebec economy?

Mr. Harrigan: The labour rate is lower in Quebec than in Ontario. Also, the cost of provincial social programs is less in Quebec than in Ontario. Those two major factors do put Quebec at an advantage for someone that would want to put in a plant. Obviously, if it is a plant that produces heavy parts, then you have a problem due to transportation.

The Chairman: I have a question with regard to the statistics. We have been talking about parts manufacturers. Am I correct in thinking that, in the case of Ford Canada, a parts manufacturer is a company not owned directly or indirectly by Ford of Canada from which you buy parts for your vehicles? Is that an accurate description?

Mr. Harrigan: That is right.

The Chairman: In the case of Ford Canada, what part of the cost of the vehicle is attributable to the parts that you buy and how much is attributable to what Ford of Canada itself puts into the vehicle? Obviously it will vary from vehicle to vehicle, but I want to see how important this matter of parts manufacturing is in the overall picture in Canada.

Mr. Harrigan: I do not have those numbers at my fingertips, but it is substantial. Ford sources between 50 and 60 per cent of its parts outside the Ford Motor Company. It manufactures the balance itself, such as engines and transmissions.

[Traduction]

plupart saturés. Leur croissance sera peu élevée; on prévoit en effet qu'elle se situera entre 2 et 4 p. 100 par an au cours des 10 à 20 prochaines années.

Le sénateur Frith: Que voulez-vous dire par «les vieux marchés»?

M. Harrigan: Les vieux marchés d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Asie. Les possibilités d'expansion se trouvent dans les pays dont le développement est rapide. Nos économistes prétendent que le marché de l'Europe de l'Est triplera d'ici l'an 2008. Le marché européen passera de 8 millions de dollars à 23 millions de dollars. C'est le type de marché auquel doivent s'intéresser les fabricants nord-américains de pièces d'automobiles parce que c'est celui qui offre le plus de possibilités au cours des quelques prochaines années. J'ai dit «les quelques prochaines années», parce que les investissements dans ce domaine de haute technologie ne sont pas des projets à court terme. Il faut s'assurer d'un marché pour les 20, 30, ou 40 prochaines années. Nous devons donc regarder plus loin que l'Amérique du Nord pour faire des investissements réellement profitables.

Pour ce qui est des assembleurs, ils sont bien placés en Europe parce qu'ils ont déjà une bonne part du marché, étant donné que leurs usines de montage s'y trouvent. Si le marché européen s'accroît vraiment à ce point, l'augmentation de la demande entraînera une forte expansion.

Le sénateur Frith: J'aimerais terminer avec la question que j'ai posée au début. Y a-t-il un lien entre les conclusions de ce rapport, que le Québec est un endroit attirant pour les fabricants de pièces d'automobiles, et la question de la viabilité possible d'une économie québécoise indépendante?

M. Harrigan: La main-d'œuvre est moins coûteuse au Québec qu'en Ontario. Le coût des programmes sociaux est également moins élevé au Québec. Ces deux facteurs avantagent cette province pour quelqu'un qui voudrait établir une usine. Cependant, s'il s'agit d'une usine qui fabrique des pièces très lourdes, vous avez à ce moment un problème de transport.

Le président: J'ai une question au sujet des statistiques. Nous avons parlé des fabricants de pièces d'automobiles. Ai-je raison de penser qu'il s'agit de fabricants qui n'appartiennent pas directement ou indirectement à un grand fabricant d'automobiles, par exemple Ford Canada, qui leur achète des pièces pour leurs automobiles? Est-ce une description exacte?

M. Harrigan: C'est exact.

Le président: Dans le cas de Ford Canada, les pièces que vous achetez représentent quel pourcentage du coût d'un véhicule et dans quelle mesure dépendez-vous de ce que Ford Canada met lui-même dans les automobiles? De toute évidence, cela varie d'un véhicule à l'autre, mais je veux voir l'importance que prend toute cette question de la fabrication des pièces d'automobiles par rapport à l'ensemble de la fabrication au Canada.

M. Harrigan: Je n'ai pas ces chiffres en main, mais c'est une part importante. Ford dit que de 50 à 60 p. 100 des pièces utilisées sont fabriquées par d'autres sociétés. Ford fabrique le reste, comme les moteurs et les transmissions.

[Text]

The Chairman: This is in terms of value, is it?

Mr. Harrigan: Yes. Labour costs are now becoming a smaller dimension of the makeup of the cost of a vehicle. Again, it depends on the size and complexity of the vehicle and what proportion of it is parts.

Senator Frith: What is the general percentage of those labour costs?

Mr. Harrigan: Labour as a percentage of parts?

Senator Frith: Of the cost of the vehicle.

Mr. Harrigan: The total labour attributed to a vehicle would probably be somewhere between \$1,200 and \$1,400, including benefits.

Senator Frith: Ten per cent?

Mr. Harrigan: Probably about 10 or 12 per cent.

The Chairman: That is what a company such as yours would pay, but there is a labour factor in the parts.

Mr. Harrigan: Yes.

The Chairman: You are not talking about that, are you?

Mr. Harrigan: That again depends on the complexity of the parts. I could not tell you exactly what that is.

Senator Frith: But it is going down in both cases?

Mr. Harrigan: It is going down. When I took over as CEO in 1981, we had between 22,000 and 23,000 employees. We now have 15,000 employees, and we are producing almost twice what we produced back then. Our goal obviously is to improve efficiency and productivity to be competitive.

During that particular period there was major investment in modernization of plants and robots. This year we are spending \$225 million on the St. Thomas plant for the next generation of the Crown Victorias and Grande Marquis. No other plant in North America produces that particular vehicle.

Senator Frith: That is where the Auto Pact started.

Mr. Harrigan: That is right. Free trade is nothing new to the automotive industry. It was set up in 1965 by Simon Reisman.

The U.S.-Canada trade agreement adds three dimensions to the Auto Pact, and that is the eventual free exchange of after-market parts, of cars, and entry of used cars from the U.S. Those are the three major additives as a result of the Free Trade Agreement.

The Chairman: You are not suggesting that the Free Trade Agreement wipes out any distribution as to production?

[Traduction]

Le président: Vous parlez de la valeur des pièces, n'est-ce pas?

M. Harrigan: Oui. Les coûts de la main-d'œuvre représentent maintenant une plus petite partie du coût total d'un véhicule. Cela dépend toutefois de la grosseur du véhicule et du pourcentage que représentent les pièces.

Le sénateur Frith: Quel pourcentage en général représente les coûts de la main-d'œuvre?

M. Harrigan: La main-d'œuvre en tant que pourcentage des pièces du véhicule?

Le sénateur Frith: Le pourcentage du coût du véhicule.

M. Harrigan: Le coût total de la main-d'œuvre pour un véhicule se situe entre 1 200 \$ et 1 400 \$, y compris les avantages sociaux.

Le sénateur Frith: Dix p. 100?

M. Harrigan: Probablement entre 10 et 12 p. 100.

Le président: C'est à peu près ce que paie une compagnie comme la vôtre, mais il y a aussi un facteur main-d'œuvre dans la fabrication des pièces.

M. Harrigan: Oui.

Le président: Ce n'est pas de cela que vous parlez n'est-ce pas?

M. Harrigan: Encore une fois, cela dépend de la complexité des pièces en question. Je ne pourrais pas vous dire exactement ce qu'il en est.

Le sénateur Frith: Mais ce pourcentage diminue dans les deux cas?

M. Harrigan: En effet. Lorsque j'ai pris la direction de la compagnie 1981, nous avions entre 22 000 et 23 000 employés. Nous en avons maintenant 15 000 et nous produisons à peu près le double de ce que nous produisions à cette époque-là. Nous avons pour objectif d'améliorer l'efficacité et la productivité afin de demeurer concurrentiels.

Pendant cette période, nous avons beaucoup investi pour moderniser les usines et y introduire des robots. Cette année, nous investissons 225 millions à l'usine de St. Thomas pour la prochaine génération de voitures Crown Victoria et Grand Marquis. Aucune autre usine en Amérique du Nord ne fabrique ces véhicules.

Le sénateur Frith: C'est là qu'a commencé le Pacte de l'automobile.

M. Harrigan: C'est exact. Le libre-échange n'est rien de neuf dans l'industrie de l'automobile. Il a été établi en 1965 par Simon Reisman.

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ajoute trois nouvelles dimensions au Pacte de l'automobile: le libre-échange, un jour, des pièces d'après-vente, des voitures et des voitures d'occasion en provenance des États-Unis. Ce sont les trois dimensions nouvelles du libre-échange pour ce qui est de l'industrie de l'automobile.

Le président: Vous n'êtes pas en train de dire qu'avec l'Accord de libre-échange, il n'y aura plus aucun lien entre distribution et production?

[Text]

Mr. Harrigan: No.**The Chairman:** Then that is hardly free trade, is it?

Mr. Harrigan: Mr. Chairman, one of the things that you must remember is that every one of our plants is competing with every other plant for new products and new programs. The plants that produce the best quality, that are the most efficient and have the highest productivity will be the ones that will be rewarded, if you like, in particular with the new vehicle programs. This is a competitive world not only externally, as far as the company is concerned, but more importantly must be competitive internally as well in the competition for business.

Senator Ottenheimer: I would like to go back to the question which was briefly discussed earlier, and that is the rule of origin. As I understand it, the rule of origin in the FTA is 50 per cent. However, there appears to be a U.S. preference for moving to 60, and perhaps a Canadian reluctance because of the apprehension of some sort of retaliatory moves, and that these matters are now being studied.

I may be totally wrong about this but on the surface, at least, it would appear that some significant advantages would accrue to Canadian industry by an increase from 50 per cent to 60 per cent. Can you tell me what gives the 50 per cent its holy position, if I might put it that way? Is it a general practice? Is it something, for example, that is influenced by GATT or influenced by expectation of what will be the practice in Europe 1992 in that they might require reciprocity?

To my way of thinking, the American preference appears to be for an increase in that rule of origin to 60 per cent, whereas there appears to be—initially at least—a reluctance within Canadian industry. I suppose the question comes down to why this apparent preference for remaining at 50 per cent while the American preference seems to be changing to 60 per cent?

Mr. McKeough: Perhaps to confuse the matter even further, I think it is fair to say that the new 50 per cent—in other words, the 50 per cent under the FTA—is higher than the old 50 per cent under the Auto Pact. Be that as it may, I think in all probability it was simply a number that was pulled out of the air. It has a nice ring to it, but I do not think there is anything magic about it.

On the other hand, it may have had something to do with what new entrants thought they could do in a reasonable period of time. I do not know that, but that may be a factor. They were invited or urged to come to Canada and to the United States under a set of rules and, before you change the rules, I think you must take into account their position.

I am not disagreeing with where you are going, senator. Let me just make two other points. First of all, the Canadian-American Free Trade Agreement, I think, is not thought to be—and, I hope, by both governments—an end unto itself. What was hoped was that this agreement would send a signal to the rest of the developed world in particular—and, indeed, to the newly developing world—that two historic trading partners were lowering the remaining trade barriers even further,

[Traduction]

M. Harrigan: Non.

Le président: Alors, on peut difficilement parler de libre-échange, n'est-ce pas?

M. Harrigan: Monsieur le président, l'une des choses qu'il faut vous rappeler est que chacune de nos usines est en concurrence avec les autres pour ce qui est des produits et des nouveaux programmes. Les usines qui produisent des pièces de meilleure qualité, celles qui sont les plus efficaces et dont la productivité est la plus élevée seront celles qui remporteront la palme, si je peux m'exprimer ainsi, surtout pour les programmes de nouveaux véhicules. Nous ne sommes pas seulement en concurrence avec d'autres sociétés, mais à en concurrence avec les autres usines à l'intérieur d'une même société.

Le sénateur Ottenheimer: J'aimerais revenir à une question qui a été débattue brièvement un peu plus tôt, c'est-à-dire la règle d'origine. Si je comprends bien, la règle d'origine dans l'Accord de libre-échange est de 50 p. 100. Toutefois, il semble que les États-Unis aimeraient qu'elle soit de 60 p. 100, alors que le Canada y répugnerait parce qu'il craint des mesures de rétorsion et ces questions sont actuellement à l'étude.

J'ai peut-être tort, mais, du moins en apparence, il semble que l'industrie canadienne profiterait de ce changement. Pouvez-vous me dire pourquoi cette règle a été fixée à 50 p. 100 et pourquoi on tient tant à ce qu'elle y demeure? Est-ce la norme? Est-ce déterminé par le GATT ou par la situation qui régnerait en Europe après 1992?

À mon avis, les Américains semblent en faveur d'une règle d'origine allant jusqu'à 60 p. 100, alors que l'industrie canadienne, du moins au départ, n'y semble pas favorable. Pourquoi cette différence d'opinion?

M. McKeough: Pour compliquer davantage la question, disons que ce nouveau 50 p. 100, en d'autres mots le 50 p. 100 prévu dans l'Accord de libre-échange, est plus élevé que ce que prévoyait le Pacte de l'automobile. Je pense que ce pourcentage a été choisi sans raison particulière. Il sonne bien voilà tout; je ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit de magique.

Par ailleurs, il a peut-être quelque chose à voir avec ce que les nouveaux arrivants pensaient pouvoir faire dans une période de temps raisonnable. Je n'en suis pas certain, mais c'est peut-être un facteur. Ils ont été invités à s'établir au Canada et aux États-Unis en vertu d'un ensemble de règles bien précises et, avant de changer les règles, je pense qu'il faut tenir compte de leur point de vue.

Je suis d'accord avec vous, sénateur. Permettez-moi toutefois de faire deux autres remarques. Tout d'abord, il me semble que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis n'est pas perçu comme une fin en lui-même, et j'espère que les deux gouvernements partagent ce point de vue. On espérait par cet accord indiquer au reste du monde développé en particulier—et maintenant au nouveau monde en développement—que deux partenaires commerciaux traditionnels

[Text]

and 50 per cent, more or less, was the rule in that instance. However, if you move to 60 per cent, are you sending the wrong signal to the rest of the world?

The other side of that coin is that the rest of the world will be playing with those kinds of rules in any event, perhaps. There is a big question mark as to what Europe 1992 will do; whether or not they will put on quotas or whether they will be, perhaps, even more restrictive than they are now. However, even if they are to do these things, do you send the signal in advance by going from 50 per cent to 60 per cent, or do you wait to see what they will do?

The other point that I think should be made is perhaps more delicate, and we have not yet made it, really, to the Americans. However, there is a body of opinion that thinks that if you say to Honda: "You have to go from 50 per cent to 60 per cent"—and believe me, there are people who are talking 70 and 80; there is nothing magic about 50 or 60—the non-North American-owned industry may well say: "Very well, we will do that and we will set up a plant to make part X in North America. However, we do not like the quality or the price of the North American supplier" or they could say "We will have that business ourselves". Whether they would do so or not is debatable.

However, if they do, then from an American point of view—and perhaps from a Canadian point of view—a job in a North American parts producer, even at the 50 per cent that they are now buying, will be replaced perhaps with a job in a transplant-owned, or Japanese-owned operation. The counterbalance to that is that although the owners have lost, the work force remains exactly the same, and that is a good point.

Where the situation becomes a little delicate is where Honda, for example, because they are here, would now need to start buying a part in North America to come up to 60 per cent or 70 per cent—and this is an area we hope to take a look at, although I do not think we will come up with a holy answer or with anything written in stone. If Honda decided to make that part themselves, or to get a friend of theirs in Japan to make that part for them, and that results in a new plant, there is some feeling that that plant may be more likely to locate in the United States than in Canada. In other words, if I were to build one plant in North America to serve the North American market, I think I would be more inclined to build it in the United States than I would be to build it in Canada, depending on our competitive position at that point in time.

As I say, there is nothing written in stone with respect to all of this. You are supposing and hypothecating, and that is what the study will do. However, I do not think we will come out with anything that is written in stone or in concrete or whatever.

Senator Ottenheimer: Perhaps I could ask one other question, Mr. Chairman, relating to that point. You made reference to Europe 1992 and the burgeoning market for the next 10 or 15 years or so in eastern Europe. Given the apparent factor that the automotive industry within North America, or within Canada and the United States, would appear to be highly integrated or interdependent, would you foresee that

[Traduction]

abaissent encore davantage leurs barrières commerciales et que la règle appliquée était celle de 50 p. 100. Toutefois, si vous passez à 60 p. 100, les autres pays ne vont-ils pas s'en alarmer?

Le revers de la médaille, c'est que les autres risquent de se servir du même genre de règle. On ne sait pas ce que fera l'Europe de 1992, si elle appliquera des contingents ou si elle sera encore plus restrictive que maintenant. Même si elle se propose d'agir de la sorte, faut-il la prévenir à l'avance de ce changement ou faut-il attendre de voir ce qu'elle va faire?

Il est peut-être plus difficile de faire l'autre remarque que nous n'avons pas encore faite aux Américains. Certains pensent que si l'on dit à la société Honda: «Vous devez passer de 50 à 60 p. 100»—croyez-moi, il y a des gens qui parlent de 70 et de 80 p. 100; il n'y a rien de magique à propos de 50 ou 60—cette industrie qui n'est pas nord-américaine pourrait bien répondre: «Très bien, nous allons respecter cette règle et ouvrir une usine pour fabriquer la pièce X en Amérique du Nord. Toutefois, nous ne pouvons accepter le prix du fournisseur nord-américain», ou encore: «Nous allons fabriquer cette pièce nous-mêmes». Qu'elle le fasse ou non est discutable.

Toutefois, si cette société procède de la sorte, d'un point de vue nord-américain—et peut-être aussi d'un point de vue canadien—un emploi dans l'industrie de fabrication nord-américaine de pièces, même si la règle des 50 p. 100 est respectée, sera remplacé peut-être par un emploi dans une société transplantée ou une société japonaise. Par contre, même si les propriétaires perdent, la main-d'œuvre reste exactement la même, ce qui est un bon point.

La situation peut se compliquer si la société Honda, par exemple, sous prétexte d'être implantée ici, devait dorénavant acheter une pièce en Amérique du Nord pour arriver aux 60 ou 70 p. 100—c'est une question à laquelle nous espérons répondre même si, à mon avis, il est impossible d'arriver à une réponse définitive ou immuable. Si la société Honda décidait de fabriquer cette pièce ou demandait à un de ses collègues au Japon de la fabriquer pour elle, ce qui entraînerait l'ouverture d'une nouvelle usine, il est en général admis que cette usine serait implantée aux États-Unis plutôt qu'au Canada. En d'autres termes, si je devais ouvrir une usine en Amérique du Nord pour desservir le marché nord-américain, je serai plus enclin à la construire aux États-Unis qu'au Canada, selon notre position concurrentielle à ce moment-là.

Je le répète, rien n'est immuable à cet égard. Vous faites des suppositions et formulez des hypothèses, et c'est ce que fera cette étude. Toutefois, je ne crois pas que nous arriverons à une réponse immuable.

Le sénateur Ottenheimer: Permettez-moi, monsieur le président, de poser une autre question à ce propos. Vous avez fait allusion à l'Europe de 1992 et au nouveau marché qui va se développer au cours des 10 ou 15 prochaines années en Europe de l'Est. Il semble que l'industrie automobile en Amérique du Nord, soit au Canada et aux États-Unis, soit hautement intégrée ou interdépendante. Prévoyez-vous pour les négocia-

[Text]

when there are negotiations with Europe 1992, there would be two sets of bilateral negotiations—in other words, the Canadian auto industry negotiating and the United States auto industry negotiating—or would you see one set of negotiations? In other words, the combined Canadian and United States automotive industries would, as a unit, be negotiating with Europe 1992?

Mr. McKeough: We would hope the latter, if you approach things from a North American perspective. We have made the point. Although I do not think we spelled it out in our preliminary recommendations, I would be surprised if we did not follow their course. We say the same thing in terms of emission standards and a whole host of other things. Let us not let one country get ahead of the other. We are all trying to get to the same place, which is fuel economy. The Americans feel the same way as keenly as we do. For example, if California wishes to adopt a standard, we suggest that they not adopt it before the rest of the U.S. and Canada have adopted it. Otherwise, you are faced with making two vehicles when you could be making one or two vehicles of the same specifications. It becomes very expensive. The same thing is true with regard to negotiations with Europe and the rest of the world. We would hope that Canada and the U.S. will get together and adopt a common position.

Having said that, there is the matter of sovereignty as between governments, so whether such a proposal is pie in the sky, I do not know. Another aspect is that if we have a common objective in automotive trade—and we think we do—there are probably other areas where we have common objectives as well. Whether things can be pulled together, I do not know. We would certainly encourage such movement through the greatest degree of cooperation in the GATT and in any other negotiations. Perhaps that is being altruistic.

The Chairman: Has anyone made any estimate—it would have to be a very crude one—as to what the impact of the change from the 50 per cent requirement to the 60 per cent requirement might have on the price of the average vehicle in North America?

Mr. McKeough: No, we have not.

The Chairman: Is it taken for granted that it would have an impact, all other things remaining equal, or is it simply a charitable move to create more jobs in North America?

Mr. Kadowaki: It is rather difficult to say how much prices will increase. I think one thing is quite obvious, that if the 60 per cent issue is stressed in the short run, most of the parts will be purchased offshore. I think it is rather difficult to procure additional parts in this country at this point. When we decided to establish a factory in Canada in 1983, we visited and studied broadly a number of the part manufacturers in this country. In order to get the proper parts from local vendors things would have to be tremendously different. There would have to be inhouse training and an improvement in standards to improve quality. That is the current situation.

[Traduction]

tions avec l'Europe de 1992, deux séries de négociations bilatérales—en d'autres termes, l'industrie automobile du Canada et celle des États-Unis négocieraient séparément avec l'Europe—ou prévoyez-vous une seule série de négociations? En d'autres termes, les industries canadienne et américaine de l'automobile négocieraient ensemble avec l'Europe de 1992?

M. McKeough: Nous aimerions mieux la dernière solution, dans la mesure où l'on considère les choses d'un point de vue nord-américain. Nous en avons fait la remarque. Même si je ne pense pas que nous l'ayons dit de façon nette et claire dans nos recommandations préliminaires, je serais surpris que cela ne se fasse pas. Nous disons la même chose à propos des normes d'émission et de bien d'autres facteurs. Il ne faut pas qu'un des deux pays prenne de l'avance sur l'autre. Nous visons tous un seul et même but, l'économie d'essence. Les Américains pensent exactement de la même façon que nous. Par exemple, si la Californie souhaite adopter une norme, nous proposons qu'elle ne l'adopte pas avant le reste des États-Unis ni avant le Canada. Sinon, on finirait par fabriquer deux véhicules alors qu'on pourrait en fabriquer un ou deux avec les mêmes spécifications. Cela devient très coûteux. La même chose s'applique à l'égard des négociations avec l'Europe et le reste du monde. Nous espérons que le Canada et les États-Unis se rejoindront et adopteront une position commune.

Cela dit, la question de la souveraineté est toujours non réglée, si bien que l'on peut se demander si cette proposition n'est qu'une promesse en l'air. Si par ailleurs nous poursuivons le même objectif en ce qui concerne le commerce des produits automobiles—et je pense que tel est le cas—nous poursuivons également les mêmes objectifs dans probablement d'autres domaines. Je ne sais pas si nous pouvons tout régler. Nous ne manquerons pas d'encourager la plus grande coopération possible avec le GATT et dans le cadre d'autres négociations. Peut-être suis-je trop altruiste.

Le président: Avons-nous des estimations—même sommaires—quant aux répercussions de ce changement (de 50 à 60 p. 100) sur le coût d'un véhicule moyen en Amérique du Nord?

M. McKeough: Non.

Le président: Est-il admis que ce changement entraînera des répercussions, toute proportion gardée, ou s'agit-il simplement d'un acte de charité visant à créer davantage d'emplois en Amérique du Nord?

M. Kadowaki: Il est plutôt difficile de prévoir l'augmentation des prix. Une chose me paraît évidente: si l'exigence de 60 p. 100 est appliquée à court terme, la plupart des pièces seront achetées à l'étranger. Il est à mon avis plutôt difficile pour l'instant d'acheter des pièces supplémentaires ici. Lorsque nous avons décidé d'ouvrir une usine au Canada en 1983, nous avons fait une étude approfondie des fabricants de pièces du Canada et nous nous sommes entretenus avec plusieurs d'entre eux. Il faudrait que la situation change considérablement avant que l'on puisse acheter des pièces aux vendeurs locaux. Il faudrait prévoir une formation interne et améliorer les normes

[Text]

Moreover, the industry, for example, has started a program called Source Ontario, which offers a unique opportunity for part manufacturers because all the factories prepare the parts they want vendors to buy. The vendors then check the parts and decide whether they wish to have the part produced. That opportunity is unique to Canada. In any event, that is our position.

As I explained earlier, our company is pretty close to the 60 per cent standard. The problem there is not just with nominal figures. The problem is that it is a rather time-consuming matter in order to improve quality and price competitiveness.

Mr. McKeough: The other day, while Mr. Kodowaki was present—although I do not think that is why they said it—the parts people made a point of saying that, although they had difficulty getting parts business from some of the transplants, Honda was very good and the easiest to sell to.

Mr. Kadowaki: Three years ago we were told by the parts people that we were a terrible company, but now it seems that our reputation is getting better.

Mr. McKeough: The other point they made, to which there is no easy answer, is that when the parts people do get the business, including from Mr. Kadowaki, because the production runs are small the price margins are also small. If you believe and hope that the transplants will increase their production facilities in North America, then those runs will get longer, and perhaps there will be more of a margin for the parts suppliers at that point. However, if the parts suppliers cannot make money, no one can. So they do have a problem in terms of the production runs for some parts being smaller. If that does not change, they will not give the parts away.

The Chairman: We have established that the 50 per cent is not a sacred figure, and you have said that 60 per cent is not a sacred figure. Would it be fair to call this a form of protectionism? If you feed the protectionist shark, will it not get more and more avaricious and push for 75 per cent and perhaps 80 per cent?

Mr. McKeough: That would worry you, yes. However, the big three, who are large North American buyers at 85 to 88 per cent, are also big buyers offshore. In percentage terms their purchases are not large, but they are buying a lot of parts in other countries. At some point they will have to say that they do not want a limitation put on at the other end as to what they have to do. This situation is particularly interesting given the—"negotiations" is too strong a word, but certainly discussions between the United States and Mexico. If Mexico comes on strongly, as the world hopes it does, in getting its act together, it will be a very attractive place for North American vehicle manufacturers to buy parts.

Senator Frith: Are negotiations taking place?

[Traduction]

pour obtenir une meilleure qualité. Telle est la situation actuelle.

En outre, l'industrie a, par exemple, instauré un programme intitulé Source Ontario qui offre des possibilités assez uniques aux fabricants de pièces, en effet, les usines fabriquent les pièces qu'elles veulent que les vendeurs achètent. Ces derniers, après les avoir examinées, décident s'ils en souhaitent la fabrication. Cette occasion est unique au Canada. Telle est notre position, dans tous les cas.

Comme je l'expliquais plus haut, notre société se rapproche de beaucoup des 60 p. 100. Ce ne sont pas des chiffres insignifiants qui posent un problème, mais plutôt le fait qu'il soit nécessaire d'investir beaucoup de temps pour améliorer la compétitivité en matière de qualité et de prix.

M. McKeough: L'autre jour, les représentants des fabricants de pièces ont souligné devant M. Kadowaki qui était présent—mais je ne pense pas qu'ils l'aient dit à son intention—que même s'ils avaient de la difficulté à vendre des pièces à certaines sociétés transplantées, la société Honda était très bonne acheteuse.

M. Kadowaki: Il y a trois ans, les fabricants de pièces disaient qu'il était affreux de traiter avec nous; il semble maintenant que notre réputation s'améliore.

M. McKeough: Ils ont également fait remarquer que lorsqu'ils vendent leurs pièces aux sociétés, comme à celle de M. Kadowaki, les marges de bénéfices sont peu importantes, étant donné qu'ils fabriquent peu de pièces. Il n'est pas facile de régler ce point. Si vous pensez et espérez que les sociétés transplantées augmenteront leurs installations de production en Amérique du Nord, le nombre de pièces sur le marché sera, plus élevé, ce qui se traduira peut-être par une marge de profit plus importante pour les fournisseurs de pièces. Toutefois, si ces derniers ne peuvent pas réaliser de bénéfices, personne d'autre ne le peut. Le problème, c'est qu'ils ne produisent pas assez de pièces. Si la situation ne change pas, ils ne vendront pas leurs pièces pour rien.

Le président: Nous avons dit que la règle des 50 p. 100 n'est pas immuable et vous avez dit que celle des 60 p. 100 ne l'est pas non plus. Pourrions-nous dire qu'il s'agit d'une forme de protectionnisme? Si l'on encourage le protectionnisme, ne va-t-il pas prendre plus d'ampleur, imposant des exigences de l'ordre de 75 et peut-être 80 p. 100?

M. McKeough: Je comprends que cela puisse vous inquiéter. Toutefois, les Trois Grands qui sont de gros acheteurs nord-américains (de 85 à 88 p. 100), achètent aussi beaucoup à l'étranger. Le pourcentage de leurs achats n'est peut-être pas élevé, mais il reste qu'ils achètent beaucoup de pièces dans d'autres pays. Il se peut fort bien qu'un jour ils ne voudront pas se voir imposer de limites. Cette situation est particulièrement intéressante dans le contexte des négociations, mot sans doute trop fort, disons plutôt des discussions, entre les États-Unis et le Mexique. Si le Mexique se montre fort, comme l'espère le reste du monde, les fabricants nord-américains d'automobiles s'y intéresseront et y achèteront leurs pièces.

Le sénateur Frith: Les négociations sont-elles en cours?

[Text]

Mr. McKeough: I just know what I read in the papers, but I do not think they have reached the stage of negotiations yet. They certainly are talking about it, however.

Senator Grafstein: Before I ask my two major questions, I just want to get a sense of the Canadian marketplace that is served by manufacturers in Canada. If I understand the numbers correctly, North American manufacturers have 33 per cent of the North American marketplace. Is that the correct number? What number is it that North American manufacturers supply in the North American market?

Mr. Harrigan: It is probably close to 80 per cent. The foreign manufacturers have expanded their production in North America. When you add to that the imports, that would make up their supply and they are getting about 30 per cent of the total market.

Senator Frith: That is for the two combined?

Mr. Harrigan: Yes. When you factor that out, somewhat over 80 per cent are produced within North America.

Senator Frith: Does that include the transplants?

Mr. Harrigan: Yes.

Senator Grafstein: Do you have an estimation of the percentage of automobile parts that are supplied from outside North America, from Mexico and other countries? In other words, what percentage of auto parts are domestic, and when I say "domestic" I mean Canada and U.S. manufactured?

Mr. Harrigan: It would vary by manufacturer. I cannot give you an industry number. It would have to be collected from each one of the manufacturers.

Senator Grafstein: Mr. McKeough, does your panel have that number?

Mr. Bernie Jones, Canadian Executive Director, Automobile Select Panel: I do not believe we do.

Senator Grafstein: So we really do not know what we are talking about there?

Mr. Jones: In terms of the bigger numbers there is a number of things we do not know.

Senator Grafstein: The reason I raise that question is because we have been told that it is very difficult to keep track of the utilization in North America of, for instance, those parts that are manufactured in Mexico. We really do not know that percentage as a statistical number.

Mr. Harrigan: I can probably give you a round number. The Big Three probably have in excess of 70 per cent North American content. Honda, as you heard, has about 60 per cent North American content and some of the transplants are probably striving to get to 50 per cent. The number is well up there.

Senator Grafstein: The sense I gather from our notes and from your comments is that that percentage is shrinking and that the proposed increased origin rules constitute an attempt

[Traduction]

M. McKeough: Tout ce que je sais, je l'ai lu dans les journaux. Je ne pense pas qu'il s'agisse encore de négociations. Il reste cependant que ces deux pays en parlent.

Le sénateur Grafstein: Avant de poser mes deux questions, j'aimerais savoir quelle partie du marché canadien est desservie par les fabricants au Canada. Si je comprends bien les chiffres, les fabricants nord-américains détiennent 33 p. 100 du marché nord-américain. Est-ce exact? Dans quelle proportion les fabricants nord-américains desservent-ils le marché nord-américain?

M. Harrigan: Probablement près de 80 p. 100. Les fabricants étrangers ont étendu leur production en Amérique du Nord. En ajoutant les importations, on pourrait dire qu'ils détiennent près de 30 p. 100 du marché total.

Le sénateur Frith: Pour les deux pays?

M. Harrigan: Oui. Mis en facteurs, cela donne une production en Amérique du Nord d'un peu plus de 80 p. 100.

Le sénateur Frith: Cela comprend-il les sociétés transplantées?

M. Harrigan: Oui.

Le sénateur Grafstein: Avez-vous une estimation du pourcentage des pièces automobiles fournies par des pays n'appartenant pas à l'Amérique du Nord, par le Mexique et par d'autres pays? En d'autres termes, quel est le pourcentage des pièces automobiles fabriquées ici, je veux dire par là, au Canada et aux États-Unis?

M. Harrigan: Cela varie d'un fabricant à l'autre. Je ne peux pas vous donner de chiffres pour l'ensemble de l'industrie. Il faudrait en faire le calcul à partir des chiffres de chacun des fabricants.

Le sénateur Grafstein: M. McKeough, votre comité connaît-il ce chiffre?

M. Bernie Jones, directeur exécutif canadien, Comité sélect sur l'industrie automobile: Je ne le pense pas.

Le sénateur Grafstein: Nous ne sommes donc pas sûrs de ce que nous avançons?

M. Jones: Il y a effectivement plusieurs choses dont nous ne sommes pas sûrs à cet égard.

Le sénateur Grafstein: Si je pose cette question, c'est parce que l'on nous a dit qu'il était très difficile de savoir exactement comment sont utilisées en Amérique du Nord par exemple, les pièces fabriquées au Mexique. Nous n'en avons pas vraiment le pourcentage statistique.

M. Harrigan: Je pourrais sans doute vous donner un chiffre arrondi. Le contenu nord-américain des Trois Grands dépasse probablement les 70 p. 100. Le contenu nord-américain de la société Honda équivaut, comme vous l'avez sans doute appris ici, à près de 60 p. 100, tandis que celui de plusieurs des sociétés transplantées visent les 50 p. 100. Les chiffres sont donc élevés.

Le sénateur Grafstein: D'après ce que je comprends de vos notes et de vos observations, le pourcentage diminue et l'augmentation du pourcentage des règles d'origine permettrait en

[Text]

to offset the shrinking domestically-manufactured market, and by that I mean the North American market.

Mr. Harrigan: The indications are that to move from a 50 per cent to a 60 per cent rule of origin will probably cause a manufacturer or an assembler to purchase engines, transmissions, or major body panels within North America. It would be a major dedication of some larger items. Honda has built an engine plant and that has moved them up over 60 per cent. The 50 per cent can easily be made up by various component parts. If you take into account labour as part of that content, tires, batteries, windshield wipers and all of that sort of thing, you can get fairly close to about 40 per cent via the pickup items, including assembly labour.

Senator Grafstein: I would like to move to the next element in your brief. I suppose the essence of the panel's concern is how to mesh competitive pressures in terms of supply in the domestic marketplace. Let us know, if you can, whether or not North American manufacturers or the transplants are exporting any of our product outside of North America—to South America, for instance—and break it down for us in terms of assembled vehicles and in terms of parts, if you can, so that we know more about competition within North America.

The more interesting question for me is whether we can compete in other markets outside North America. The question I have is: How many cars are exported and what percentage or numbers can you give us in terms of parts?

Mr. Harrigan: There are very few exports outside of North America from North America. Sure, there is a token number that go into the West Indies and areas where there is no rationalized automotive industry. Many of the Japanese, including Honda and Toyota, have assembly operations around the world and are rationalized, so it would make very little sense unless there was an economic reason to ship vehicles from here to Europe, for example, even if they were acceptable over there. Most of the companies have their own assembly operations and they source to a great degree locally.

For an assembler there is very little opportunity in this whole area for a worldwide mandate, if you like, out of North America. I think there is an opportunity, though, as far as the parts suppliers are concerned. If, for example, you are an expert in electronics, then you could ship parts fair distances. The opportunity is probably there for Canadian parts manufacturers to set up operations in Europe to supply the growing market that is over there. In my view, the opportunity lies in making some of the major Canadian manufacturers, perhaps, bigger and more competitive on a worldwide basis.

Senator Grafstein: I take it that you do not have in Canada an export strategy or a plan to develop design and testing status, a product mandate approach or an indispensable parts approach?

Mr. Harrigan: The major study that the select panel has agreed to pursue—and I am not sure whether that study has even been commissioned at this point—is to address the competitiveness of the North American automotive market against

[Traduction]

fait de compenser la baisse du marché intérieur de fabrication, c'est-à-dire le marché nord-américain.

M. Harrigan: Pour respecter la nouvelle règle d'origine de 60 p. 100, une usine de fabrication ou de montage devra sans doute acheter des moteurs, des transmissions ou de grands panneaux de carrosserie en Amérique du Nord. Il faudra qu'elle s'engage à fabriquer ou à monter certaines de ces grandes pièces. La société Honda a construit une usine de moteurs, ce qui lui a permis de dépasser ces 60 p. 100. Divers composants permettent facilement d'atteindre les 50 p. 100. Les menus articles comme les pneus, les batteries, les essuie-glace, y compris le travail de montage, permettent d'arriver assez près des 40 p. 100 dans la mesure où l'on considère la main-d'œuvre comme faisant partie de ce contenu.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais passer à l'autre élément de votre mémoire. Je suppose que le Comité vise essentiellement à équilibrer la concurrence entre fournisseurs sur le marché intérieur. Pouvez-vous nous dire si les fabricants nord-américains ou les sociétés transplantées exportent de nos produits à l'extérieur de l'Amérique du Nord, à destination de l'Amérique du Sud, par exemple, et pouvez-vous nous dire s'il s'agit de véhicules montés ou de pièces détachées pour que nous comprenions davantage la concurrence en Amérique du Nord.

Je me demande en fait si nous pouvons soutenir la concurrence sur d'autres marchés en dehors de l'Amérique du Nord. Je vous pose la question suivante: Combien exportons-nous de voitures et combien de pièces exportons-nous ou dans quel pourcentage?

M. Harrigan: L'Amérique du Nord exporte très peu mis à part un nombre symbolique de véhicules à destination des Antilles et de régions où il n'y a pas d'industrie automobile rationalisée. Beaucoup de sociétés japonaises, dont Honda et Toyota, ont des usines de montage dans le monde entier et sont rationalisées; cela ne rimerait pas grand-chose, sauf pour des raisons économiques, d'envoyer des véhicules d'ici en Europe, par exemple, même s'ils sont acceptables pour ces pays. La plupart des sociétés ont leurs propres usines de montage et s'approvisionnent dans une grande mesure sur place.

Une usine de montage a très peu d'occasions d'exporter dans le reste du monde. Tel n'est pas le cas, à mon avis, des fabricants de pièces détachées. Si, par exemple, vous étiez expert en électronique, vous pourriez expédier vos pièces très loin. Les fabricants canadiens de pièces ont donc probablement la possibilité de se lancer en Europe pour alimenter le marché européen en expansion. À mon sens, certains grands fabricants canadiens pourraient devenir plus concurrentiels dans les autres pays.

Le sénateur Grafstein: Si je comprends bien, le Canada n'a pas de stratégie d'exportation ni de plan de commercialisation du produit ou des pièces essentielles?

M. Harrigan: Le Comité sélect a accepté de faire une étude importante—je ne suis pas sûr qu'il en ait encore reçu le mandat—afin d'analyser la compétitivité du marché automobile nord-américain par rapport au marché mondial et de définir, si

[Text]

the worldwide market and to identify, if you like, opportunities that are available to the North American manufacturers.

Senator Grafstein: Over the last year or so, at least, I have seen from the Japanese manufacturers some fabulous efforts to develop an international car that would have wide exportation possibilities. It is designed for niches in the marketplace that are unique. I do not sense that the Auto Pact has, by its very appropriate means of sustaining jobs, developed that type of export strategy worldwide. In fact, I sense quite the contrary. It strikes me, as I look at the material, that this is more of a defensive mechanism than it is an offensive mechanism.

Mr. McKeough: I would ask you to remember where we started.

Senator Grafstein: I understand. Senator Frith and I were just talking about the creation of the Auto Pact in the 1960s. I am not now talking about the past; I am talking about the emerging markets of the future.

Mr. McKeough: Ford is No. 4 in Europe. There is no reason for that. In terms of Ford or G.M., there have been three markets in the world: Japan, western Europe and North America.

Senator Frith: Are you including England?

Mr. McKeough: Yes. Within the last six months there has been the opening up of another large market of 100 million people which, six months ago, was not there. I am referring to Eastern Europe. There are also markets in South America and Asia. They may be small but, some day, they will be larger. I think, perhaps, there is a place for Canada and North America in some of those markets but you have to be pretty wide-eyed to think that it will make sense to ship vehicles long distances.

Having said that, the other side of the coin is that there is a country which managed to take something like 20 per cent of the North American market, flying in the face of all the arguments that we have just made. Of course, I am referring to Japan, which built a car at the right price that some North Americans wanted. Whether the reverse of that could be true, I simply do not know.

Other than the high value of high technology parts, I think it is pretty unrealistic to think of the Canadian parts industry. By and large, a lot of them are at the lower-value end of the market. The independent, Canadian-owned parts industry is a relatively small portion of the parts industry.

As Mr. Harrigan said, if they can be encouraged to get bigger and to go into Europe and, perhaps, India on a joint venture basis, that would probably be our biggest hope rather than exporting the parts to, say, India. We are going to send some technology over there and hope some day to get some dividends back.

One of the large fall-outs is that the company that was positioning itself to do more of that, according to the newspapers, Magna, is in some trouble. That strategy, which was certainly their strategy, encouraged and aided by successive govern-

[Traduction]

vous voulez, les débouchés offerts aux fabricants nord-américains.

Le sénateur Grafstein: J'ai constaté au cours de l'année passée que les fabricants japonais font des efforts extraordinaires pour mettre au point une voiture internationale qu'ils pourraient exporter un peu partout dans le monde. Il s'agit de créneaux tout à fait uniques. Je n'ai pas l'impression que le Pacte de l'automobile, tout en ayant le moyen de maintenir des emplois, ait élaboré ce genre de stratégie d'exportation dans le monde entier. En fait, c'est tout le contraire, à mon avis. Ce qui me frappe, si je m'en tiens à la documentation, c'est que l'on adopte un mécanisme plus défensif qu'offensif.

M. McKeough: Je vous demanderais de vous rappeler d'où nous sommes partis.

Le sénateur Grafstein: Je le comprends bien. Le sénateur Frith et moi-même parlions justement de la création du Pacte de l'automobile dans les années 60. Je ne parle pas maintenant du passé, mais plutôt des marchés naissants de l'avenir.

M. McKeough: La société Ford occupe le 4^e rang en Europe. Aucune raison n'explique cela. Pour Ford ou GM, il y a toujours eu trois marchés mondiaux: le Japon, l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord.

Le sénateur Frith: Englobez-vous l'Angleterre?

M. McKeough: Oui. Un autre grand marché, composé de 100 millions de personnes, s'est ouvert, alors qu'il n'existait pas il y a six mois seulement. Je fais allusion ici à l'Europe de l'Est. Nous avons également des marchés en Amérique du Sud et en Asie. Ils sont peut-être peu importants aujourd'hui, mais ne manqueront pas de se développer. Le Canada et l'Amérique du Nord pourraient peut-être s'introduire sur ces marchés; c'est faire toutefois preuve de naïveté que de penser qu'il serait bon d'expédier des véhicules sur de longues distances.

Cela dit, il ne faut pas oublier qu'un pays s'est arrangé pour s'emparer d'environ 20 p. 100 du marché nord-américain, battant en brèche tous les arguments que nous venons d'avancer. Bien entendu, je veux parler du Japon qui a construit une voiture à un coût convenant aux Nord-Américains. Je ne sais pas si l'inverse pourrait se faire.

À part les pièces de valeur élevée ou les pièces hautement technologiques, il est, à mon avis, irréaliste de penser à l'industrie canadienne des pièces. En général, ces usines ont la plus faible partie du marché. L'industrie indépendante et canadienne des pièces occupe relativement peu de place dans l'industrie des pièces.

Comme le dit si bien M. Harrigan, nous préférierions que ces usines soient encouragées à s'accroître et à percer sur le marché européen et, peut-être, sur le marché indien, sous forme d'entreprises en coparticipation, plutôt que d'exporter les pièces à destination de l'Inde par exemple. Nous allons faire profiter ce pays de notre technologie et espérons qu'un jour nous en retirerons les bénéfices.

La société qui visait cet objectif et qui bénéficiait des plus vastes retombées connaît, selon les médias, certains problèmes. Il s'agit de la société Magna dont la stratégie, encouragée et appuyée par les gouvernements successifs du Canada bat appa-

[Text]

ments of Canada, is obviously in some difficulty and it will not be easy to find a replacement. Perhaps Magna will bounce back but it will not be easy to develop that kind of push in a hurry.

Senator Grafstein: Is it true, Mr. Kadowaki, that Japanese consumers prefer cars that are assembled at your plant here in Canada to those assembled in Japan so that you would therefore like to see them imported into Japan because of the higher quality?

Mr. Kadowaki: We do not have any experience of exporting cars from Canada to Japan right now. We did start to export a U.S.-built car to Japan in about 1988. Last year we exported 8,000 units. Amazingly, the number one exports from the United States to the Japanese market were these unique American models produced only in the U.S. We are planning to export those models to the European market.

I think that in the 1990s both industries will expand their strategies to produce unique models and they may find some opportunity to export those products to other markets. We may have some problems later on concerning Europe 1992 but that is not our concern right now. Of course, we do not have any problem right now but I believe that even in Canada we will have an opportunity to do something in the future.

The Chairman: The article I read earlier talks about proposing public policy measures and private initiatives to improve its competitiveness—that is, the competitiveness of the North American automobile industry—in domestic and foreign markets. Obviously, the governments have said that they feel something needs to be done to improve competitiveness. One reads in automotive magazines and in Canadian Consumer that, of the automobiles sold in North America, those produced by the Big Three rate somewhat lower than many of the imports.

Have you decided on how you will tackle this part of your mandate to improve the competitiveness of the North American industry? For simplicity, let us not talk about the Hondas of North America; let us talk about the Big Three because, as you established earlier, they are the largest part of the North American industry. Has your panel decided on its strategy to confront this problem?

Mr. McKeough: I think, in the smaller sense, no, and in the large sense, no. For reasons I described, those are the movement of freight over a distance and the adjustments in time. Perhaps those words are not the most practical words in the world, but some things are certainly inhibiting the development of standards in safety or in emissions or fuel economy. Those were developed by almost 48 states and a government of Canada in isolation, one from the other, and that does not help the competitive position within North America for North American vehicles.

Border crossings have not been working as well as they should have, nor as well as was envisaged. There are some matters to be sorted out in that regard. Certainly, implicit in that is that there are perceived barriers to the export or,

[Traduction]

remment de l'aile. Il ne sera pas facile de la remplacer. Il se peut que Magna se remette très vite, mais il ne sera pas facile de se lancer précipitamment sur cette voie.

Le sénateur Grafstein: Est-il vrai, monsieur Kadowaki, que les consommateurs japonais préfèrent les voitures montées dans votre usine canadienne à celles montées au Japon et que, par conséquent, vous aimeriez en importer davantage au Japon en raison de leur meilleure qualité?

M. Kadowaki: Nous n'exportons pas pour l'instant de voitures à partir du Canada jusqu'au Japon. Nous avons commencé à exporter une voiture construite aux États-Unis à destination du Japon vers 1988. L'année dernière, nous en avons exporté 8 000. Il est étonnant de voir que ce sont ces modèles américains uniques, fabriqués entièrement aux États-Unis, qui arrivent au premier rang des exportations américaines à destination du Japon. Nous prévoyons exporter ces modèles à destination du marché européen.

Je pense que dans les années 90, les deux industries étendront leurs stratégies et produiront des modèles uniques, ce qui leur permettra d'exporter à destination d'autres marchés. Il se peut que nous ayons quelques problèmes à propos de l'Europe de 1992, mais cela ne nous inquiète pas pour l'instant. Bien entendu, nous n'avons pas de problèmes pour l'instant, mais je pense que même au Canada nous avons des perspectives d'avenir.

Le président: L'article que je lisais tout à l'heure traite de mesures d'intérêt public et d'initiatives privées qui sont proposées de façon à améliorer la compétitivité de l'industrie automobile nord-américaine sur les marchés intérieurs et étrangers. De toute évidence, les gouvernements pensent qu'il faut faire quelque chose pour améliorer cette compétitivité. Selon les magazines sur l'automobile et le Consommateur canadien, sur toutes les voitures vendues en Amérique du Nord, celles fabriquées par les Trois Grands sont en quelque sorte moins satisfaisantes que beaucoup des voitures importées.

Savez-vous comment vous allez vous attaquer à cette partie de votre mandat, soit l'amélioration de la compétitivité de l'industrie nord-américaine? Ne parlons plus ici de la société Honda d'Amérique du Nord, mais plutôt des Trois Grands puisque, comme vous le disiez plus haut, ils représentent la plus grande partie de l'industrie nord-américaine. Votre comité a-t-il décidé d'une stratégie pour résoudre ce problème?

M. McKeough: Je ne le pense pas. Pour les raisons que je vous ai données plus haut, il s'agit de la circulation des marchandises sur de grandes distances et du facteur temps. Ces mots ne sont peut-être pas les plus justes, mais il reste que certains facteurs entravent la mise au point de normes de sécurité ou d'émissions ou encore d'économie d'essence. Ces normes ont été élaborées séparément par près de 48 états et par un gouvernement provincial. Cela ne favorise pas la compétitivité des véhicules nord-américains au sein de l'Amérique du Nord.

Les passages à la frontière n'ont pas été aussi faciles qu'ils auraient dû l'être et ne se sont pas déroulés comme prévu. Il faut régler quelques questions à cet égard. Il ne fait aucun doute qu'il existe des obstacles à l'exportation, ou plutôt, à

[Text]

rather, the import of North American vehicles and/or parts. You read these stories in the papers every day of the week.

However, there are some big question marks because Europe is changing very quickly.

The Chairman: You focus on handicaps.

Mr. McKeough: Yes.

The Chairman: Is there any problem related to the organization of the Big Three? Do the so-called imports which are manufactured in places like Ohio and Tennessee run into this same kind of relatively low rating? My impression is that they do not. In other words, it is not something which relates to the North American field. The suggestion seems to be—and this is the question I am asking—is it something about the way our motor car companies are organized and run?

Mr. Harrigan: I think that is an image that was developed in the early part of the 1980s. There has been major progress towards an improvement of quality by North American manufacturers. In some car lines, we are still not up with the very best.

Speaking for Ford, we have moved to the point where we have increased our quality in the last seven years by 72 per cent. You might say, "Well, where were you way back then?" We were competitive with the other North American manufacturers. We have learned quite a bit from the Japanese. We are partners with Mazda. We own 25 per cent of Mazda. They have shown us quite a few things. One area that we have concentrated on is the quality of parts.

There are so many facets relative to what makes up quality. That starts, really, with the design engineering and moves through into parts and so on. We set up what we call a Q1 program about six years ago, which is a very rigorous quality requirement for the parts manufacturers that supply parts to us. They have to adhere to statistical process control and all the other major areas. When they achieve a Q1 award, then we reward them by making them the sole, if you like, supplier of a particular part. So they work in partnership with us. Then when we design a new product, they are brought into the initial stages of that product design program. This program has been reducing the number of parts manufacturers supplying the Ford Motor Company by two-thirds.

If any of our suppliers do not meet the requirements of the Q1 award by the end of this year, 1990, then they will no longer be a supplier to the Ford Motor Company.

Some 20 years ago, we decided to introduce this award system within our internal suppliers, the plants that make engines, transmissions, radiators and what have you. The first plant worldwide that achieved this status was not a plant in Asia, Europe or in the United States. It was our Essex engine plant in Windsor, Ontario. The second plant which achieved this high award was another plant in Windsor, Ontario. It was our aluminum casting plant. Since that time, we have had three other awards: our glass plant in Niagara Falls; our Ford electronics plant in Toronto—which incidentally exports to

[Traduction]

l'importation de véhicules et de pièces nord-américains. Les journaux en font état tous les jours.

Il reste cependant des questions importantes à régler en raison de l'évolution très rapide de l'Europe.

Le président: Vous misez surtout sur des faiblesses.

M. McKeough: Oui.

Le président: Le problème ne découle-t-il pas de la structure des Trois Grands? La faiblesse des éventuelles importations, de produits fabriqués en Ohio et au Tennessee, par exemple, dépend-elle de la piètre cote attribuée à nos produits? J'ai l'impression que non. Autrement dit, le problème découle-t-il de facteurs liés au contexte nord-américain. Il me semble—et c'est la question que je vous pose—que le problème a quelque chose à voir avec la façon dont nos entreprises de fabrication d'automobiles sont organisées et administrées. Est-ce le cas?

M. Harrigan: Je crois que cette impression date du début des années 80. La qualité des automobiles fabriquées en Amérique du Nord s'est substantiellement améliorée depuis. Dans le cas de certains modèles, nous n'avons pas encore atteint l'excellence.

Chez Ford, au cours des sept dernières années, nous avons réussi à améliorer la qualité de nos produits de 72 pour cent. Vous penserez peut-être que nous partions de loin, mais nous étions en mesure de soutenir la concurrence des autres fabricants nord-américains. Nous avons beaucoup appris des Japonais. Nous avons des intérêts dans Mazda. Nous possédons 25 p. 100 de son avoir propre. Ces Japonais nous ont appris pas mal de choses. Nos efforts ont été surtout centrés sur l'amélioration de la qualité des pièces.

Tellement de facteurs entrent en jeu lorsqu'il s'agit de fabriquer un produit de qualité. Tout compte: la conception technique autant que la fabrication proprement dite. Nous avons lancé, il y a six ans environ, le programme Q1, qui nous permet d'être très exigeants en ce qui concerne la qualité des pièces produites par nos fournisseurs. Ils doivent utiliser la méthode de contrôle statistique du processus de fabrication. Lorsqu'ils obtiennent la cote Q1, nous les récompensons en leur donnant l'exclusivité, pour une pièce donnée. Ils travaillent donc en étroite collaboration avec nous. Puis, lorsque nous voulons lancer un nouveau produit, nous les faisons participer à tous les stades de sa fabrication, y compris à la conception. À l'aide de ce programme, nous avons réussi à réduire des deux tiers le nombre de nos fournisseurs de pièces, chez Ford Motor.

Les fournisseurs qui ne répondront pas aux exigences du programme Q1 d'ici la fin de l'année 1990 seront exclus de la liste de fournisseurs de Ford Motor Company.

Il y a maintenant près de 20 ans que nous avons décidé de lancer ce programme de stimulant chez nos fournisseurs internes, nos usines de fabrication de moteurs, de transmissions, de radiateurs et ainsi de suite. La première usine au monde à avoir réussi à atteindre ce niveau de qualité n'était pas une usine d'Asie, ni d'Europe, ni des États-Unis. C'était notre usine de moteur Essex de Windsor, en Ontario. La deuxième était une autre usine de Windsor. C'était notre fonderie d'aluminium. Depuis lors, nous avons attribué trois autres prix: un à notre usine de glaces de Niagara Falls, un autre à notre usine

[Text]

both Europe and the U.S.—and another casting plant in Windsor, Ontario.

So, major efforts have been made in this area, and all I can suggest to you is that we on the Select Panel, as a group, cannot come up with a magic approach. It depends on the individual company. I will tell you that, if those companies do not produce the quality at the right price and so on, they will not be in business because of the overcapacity situation within our industry. It is a very competitive industry and only the best will survive.

We have some very important standards. This is a continuous effort. One of the standards is set by Honda here. They produce high quality products and we will not be satisfied until we have quality as good as, if not better than, Honda.

The Chairman: You have given some nice examples of plants that have been able to achieve the Q1 award. To what do you attribute the success of these particular plants?

Mr. Harrigan: I think there are three or four factors. One is the introduction of employee involvement and participative management. There is no longer the autocratic type of management within a plant. I guess we followed the Japanese pattern in that particular area. Another area is training of our workers on statistical process control. We have also delegated such important items as productivity, quality, housekeeping and so on to the individual worker. The workers themselves have set up stronger standards and bigger goals than management would have imposed on those groups of employees. Frankly, it is getting the employees involved in the quality of those products. It does not matter how much you invest in automation and so on if you do not have your employees with you. Otherwise, you are just not going to get the quality.

The Chairman: Mr. Kadowaki, is that the prescription that you employ in your plant?

Mr. Kadowaki: I do not know if this is really the strategy for Japanese companies or not, but obviously our employees are certainly better with such opportunities, yes.

Senator Bolduc: I have two questions. Apparently, the labour costs and the social costs are lower in the Province of Quebec, but GM is laying off about 1,700 employees in Ste. Thérèse. In your opinion, is that because of the short-term economic cycle or is it because of the North American restructuring or shakedown in GM?

Mr. McKeough: I do not think that the lower labour costs at GM Ste. Thérèse would have been part of that. The survey was just on parts plants and I do not know how GM Ste. Thérèse would compare with others.

[Traduction]

électronique de Toronto qui, incidemment, exporte ses produits en Europe et aux États-Unis, et le dernier à une autre fonderie de Windsor.

Nous avons donc déployé beaucoup d'efforts dans ce domaine et tout ce que je puis vous dire, c'est que nous, du Comité sélect sur l'industrie automobile, ne sommes pas en mesure de trouver des solutions magiques. Chaque compagnie est tenue de s'améliorer. Mais je vous assure que si ces compagnies ne produisent pas des produits de qualité à un prix raisonnable, elles ne pourront plus demeurer en affaire car notre industrie a d'importants problèmes de surproduction. La concurrence est féroce dans notre secteur et seules les meilleures usines réussissent à survivre.

Nous avons des normes très importantes à respecter. Il faut constamment déployer des efforts. Une de ces normes a été établie par Honda. Cette entreprise fabrique des produits de très haute qualité, et nous ne serons pas satisfaits tant que nous n'aurons pas atteints un niveau de qualité équivalent à celui de Honda, sinon meilleur.

Le président: Vous nous avez cité de bons exemples d'usines qui se sont vues attribuer le prix Q1. À quel facteur attribuez-vous leur succès?

M. Harrigan: Il y a en trois ou quatre, à mon avis. Le premier concerne le lancement d'un programme d'intéressement et de participation des employés à la gestion. Nos usines ne sont plus gérées de manière autocratique. Je pense que nous avons suivi le modèle japonais à cet égard. Nous avons aussi montré à nos travailleurs la méthode de contrôle statistique du processus. Nous avons également délégué à chaque travailleur certaines responsabilités en matière de productivité, de qualité et de gestion interne. Les travailleurs se sont eux-mêmes fixés des normes plus rigides et des objectifs plus élevés que ceux que les gestionnaires leur auraient imposés. À vrai dire, nous avons réussi à faire participer les employés à l'amélioration de la qualité de nos produits. Il ne vaut pas la peine d'investir de lourdes sommes pour automatiser la production, si les employés ne sont pas de votre côté. Cela est essentiel pour fabriquer des produits de qualité.

Le président: Monsieur Kadowaki, est-ce la solution que vous utilisez à votre usine?

M. Kadowaki: J'ignore si cette stratégie est vraiment particulière aux sociétés japonaises, mais de toute évidence, nos employés sont plus efficaces lorsqu'on leur donne ces possibilités.

Le sénateur Bolduc: J'aurais deux questions. On prétend que les coûts de la main-d'œuvre et des programmes sociaux sont plus faibles dans la province de Québec; pourtant GM s'apprête à mettre à pied environ 1 700 employés à son usine de Sainte-Thérèse. À votre avis, cette situation découle-t-elle du cycle économique à court terme ou de la restructuration ou de l'écramage des usines nord-américaines de GM?

M. McKeough: Je ne crois pas que la faiblesse des coûts de main-d'œuvre à l'usine de Sainte-Thérèse soit un des facteurs en cause. L'enquête dont il a été question se limitait aux usines de pièces et j'ignore comment se compareraient les conditions

[Text]

Mr. Harrigan: Those lower costs probably result from the fact that they have a different union agreement; what might be termed a modern agreement compared with another plant within General Motors that has not got that type of agreement, which includes the reduction of classifications of jobs within that plant, work habit improvements and so on. I think that is what really resurrected that particular plant three or four years ago when they had major problems there.

Mr. McKeough: There is a tremendous amount of luck involved. I cannot think of a better word than that. Various plants are going to have layoffs because the vehicle they are manufacturing is not selling as well as some other vehicle. Although they have bid to get that work, the consumer is still king, and he may like the car that is coming out of one plant rather than the car coming out of another plant. That may not be any reflection on the quality or the pricing or anything else. It is just a consumer preference.

Coming back, though, to the question about what the Big Three have done, one of them even cut prices this morning, I noticed in the paper, which is a first.

Mr. Harrigan: I might say that that was on imported vehicles.

The Chairman: That was on imported vehicles?

Mr. Harrigan: Yes.

The Chairman: The suggestion being that they were more profitable before?

Mr. McKeough: I do not know. I think that all of the Big Three would like to get away from the refunds and the gimmicks.

Senator Frith: Our briefing material says that the government responded to competitive problems in the industry in the late 1970s and early 1980s with a mix of duty remission schemes and financial incentives to attract investment. It also says that Canada has agreed not to introduce any new duty remission programs. I want to be sure I understand duty remission. I may have an excessively simple-minded understanding of it, but, as I understand it, the concept of duty remission is that you can bring a vehicle into the country, and pay your duty on it. However, if that vehicle went through to the United States without being sold in Canada, and you can prove that it was not sold in Canada, then you can claim for a remission of duty. Is that the mechanics of it?

Mr. McKeough: It applies more to parts than vehicles. The duty coming into Canada other than from the United States is 9 per cent. If they export out of Canada, they get that back.

[Traduction]

salariales chez GM à Sainte-Thérèse par rapport aux autres usines.

M. Harrigan: La faiblesse des coûts de main-d'œuvre résulte probablement du fait que les employés y sont régis par une convention collective différente, qu'on pourrait qualifier de moderne en comparaison avec celles en vigueur dans les autres usines de General Motors, qui ne comportent pas de clauses de reclassification des emplois, d'amélioration des habitudes de travail, et ainsi de suite. Je crois que ce sont ces nouvelles conditions qui ont permis de rescaper l'usine de Sainte-Thérèse il y a trois ou quatre ans; elle était alors confrontée à de réels problèmes.

M. McKeough: Il y a aussi un fort élément de chance dans tout cela. Il n'existe pas d'autre mot plus approprié pour qualifier cette situation. Diverses usines devront mettre des employés à pied parce que le véhicule qu'elles fabriquent ne se vend pas aussi bien que d'autres modèles. Même si l'on a tout misé pour que cela fonctionne, c'est le consommateur qui est roi; il achète le véhicule qu'il préfère. Et il se peut que cette préférence n'ait rien à voir avec la qualité ou le prix du produit. C'est tout simplement une question de goût.

Pour en revenir à la question relative aux mesures prises par les Trois Grands, je vous signale qu'un d'entre eux a même réduit ses prix ce matin, d'après ce que j'ai lu dans le journal. C'est une innovation.

M. Harrigan: Permettez-moi d'ajouter que c'était sur des véhicules importés.

Le président: Sur des véhicules importés?

M. Harrigan: Oui.

Le président: Faut-il en conclure que les affaires allaient mieux avant?

M. McKeough: Je ne sais pas. Je crois que tous les Trois Grands aimeraient bien se débarrasser des rabais qu'ils consentent.

Le sénateur Frith: La documentation qu'on nous a remise mentionne que vers la fin des années 70 et le début des années 80, le gouvernement avait décidé, pour permettre à l'industrie de surmonter ses problèmes de concurrence, d'adopter un mélange de programmes de remise de droit et d'incitations financières afin d'attirer les investisseurs. On y dit aussi que le Canada avait accepté de ne plus accorder d'autres remises de droit. J'aimerais m'assurer que je comprends bien l'expression remise de droit. Il se peut que mon interprétation soit extrêmement simpliste, mais si je comprends bien, le gouvernement accorde une remise de droit après paiement du droit de douane sur un véhicule importé. Mais si ce véhicule le a transité par les États-Unis et qu'on puisse prouver qu'il n'a pas été vendu au Canada, on peut alors demander une remise de droit. Est-ce ainsi que le mécanisme fonctionne?

M. McKeough: Il s'applique davantage aux pièces qu'aux véhicules. Sur les produits importés au Canada en provenance d'un autre pays que les États-Unis, les droits de douane sont de 9 p. 100. Lorsque ces produits sont réexportés, les droits de douane peuvent être remboursés.

[Text]

Senator Frith: For example, if a person acquired a vehicle which, for some reason, was not being produced in the United States or that was in short supply in the United States, and had it to satisfy customers, could he also get a duty remission? Would he be on the edge both ways then? Perhaps I should not bother you with that, because I really wanted to know about duty remission. I am not an economist, but why is duty remission described as a protectionist device? I am sure it is. I am not quarreling about that fact, but I do not follow why that is so.

Mr. Harrigan: The reason for duty remission was to compete with the United States relative to an outside manufacturer setting up. For example, Honda or Toyota have to jump a 9 per cent duty rate to bring parts into Canada, whereas in the U.S. the duty rate is perhaps 2.5 to 3 per cent. In order to overcome the disadvantage of setting up an assembly plant in Canada, this duty remission program was offered to the foreign manufacturers.

Senator Frith: The motivation for it was to level out the cost of setting up a plant in Canada.

Mr. Harrigan: The U.S. objected to it from that point of view in the trade negotiations because they felt that that situation could happen just as you described it; vehicles could be brought in on short supply. It was a form of subsidy, not understanding the duty aspects of it. That is a program for the transplants.

There is an entirely different program for the Big Three under the Auto Pact. If we meet the requirement of producing one car for every car we sell in Canada, and if we meet a 60 per cent Canadian value added in the vehicles we produce, then we have the ability, if we have a surplus, to bring in parts and vehicles duty free, unlike the foreign manufacturers.

Senator Frith: It is described as a protectionist move because it is an attempt to attract business that might not otherwise be had if part of the reason is the higher duty in this country versus another country.

Mr. Harrigan: Right.

Mr. McKeough: What was done is not "GATT-able" in the best sense of the word. It will not fly forever. It winds up in—

Senator Frith: Has there been a GATT complaint on that?

Mr. McKeough: No, because it is about to wind up.

Senator Frith: Was Canada's agreement not to introduce any new duty remission programs given in the context of the Free Trade Agreement or in the context of GATT?

Mr. McKeough: It was given in the context of GATT.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Supposons, par exemple, qu'une personne achète un véhicule qui, pour une raison ou une autre, n'a pas été fabriqué aux États-Unis ou n'y est pas disponible au moment où il veut se le procurer. Pourrait-il obtenir une remise de douane? N'y perdrait-il pas dans les deux cas? Peut-être ne devrais-je pas vous ennuyer avec cela, mais j'aimerais bien me faire une idée claire de ce que sont les remises de droit. Je ne suis pas économiste, mais pourquoi dit-on que les remises de droit sont des mesures protectionnistes? Je suis sûr qu'elles le sont. Je ne le mets pas en doute, mais je ne sais pas trop pourquoi elles le sont.

M. Harrigan: À l'origine, ces remises avaient pour but de faire concurrence aux États-Unis pour attirer des fabricants étrangers. Par exemple, Honda ou Toyota doivent payer 9 p. 100 de droits de douane lorsqu'elles importent des pièces au Canada tandis qu'aux États-Unis, les droits ne sont peut-être que de 2,5 à 3 p. 100. Pour pallier ce désavantage lié au fait d'installer des usines d'assemblage au Canada, le Canada a offert aux fabricants étrangers un programme de remises de droit.

Le sénateur Frith: L'objectif était de niveler des coûts d'installation d'une usine au Canada.

M. Harrigan: Les États-Unis ont refusé d'admettre ce point de vue dans le cadre des négociations préalables à l'Accord de libre-échange, parce qu'ils craignaient que la situation que vous avez décrite ne se produise; des gens importeraient des véhicules lorsque ceux-ci ne sont pas disponibles aux États-Unis. Ils ont dit que c'était une forme de subvention et qu'ils ne comprenaient pas en quoi cela concernait les douanes. C'est un programme qui s'adresse aux usines transplantées.

Il y a aussi un programme entièrement différent pour les Trois Grands du Pacte de l'automobile. Si nous réussissons à produire un véhicule par véhicule vendu au Canada et respectons la règle de 60 p. 100 de valeur ajoutée dans le cas des véhicules que nous produisons, nous pouvons, si notre production est excédentaire, importer des pièces des véhicules en franchise de douane, contrairement aux fabricants étrangers.

Le sénateur Frith: On dit que c'est une mesure protectionniste, parce qu'elle a pour but d'attirer les investisseurs qui ne s'intéresseraient pas au Canada autrement, car les droits de douane sont plus élevés chez nous qu'ailleurs.

M. Harrigan: C'est cela.

M. McKeough: Cette mesure n'était pas tout à fait conforme aux exigences du GATT. Elle ne subsistera pas longtemps. Elle est sur le point d'être abolie...

Le sénateur Frith: Les membres du GATT ont-ils porté plainte à ce sujet?

M. McKeough: Non, parce que ce programme est sur le point d'être aboli.

Le sénateur Frith: Le Canada s'est-il engagé à ne plus instituer de programme de remise de droits dans le contexte de l'Accord de libre-échange ou dans le contexte du GATT?

M. McKeough: Cet engagement a été pris dans le contexte du GATT.

[Text]

Senator Fairbairn: Mr. McKeough, I was interested in your concluding comments in your statement regarding some of the difficulties the panel is facing on the American side. Clearly you gentlemen are keen as mustard, whereas on the American side there does not seem to be the same kind of commitment or activity. There also seems to be a growing sense of frustration, I suppose partly because the member groups on that panel are having to pave the way of the panel as of now because it has not been supported by the American government.

This must concern you because this is supposed to be a classy initiative. This panel only has a little more than a year to accomplish one of the goals before it now. Why is there this reluctance to give the panel on the American side the kind of support you are getting on the Canadian side? Does this concern you? It surely must speak to something about the commitment of the American government regarding the importance of this panel.

Mr. McKeough: Yes, it does concern us. There is no question that the American focus was on the 50-60 split. The government felt there was more to look at than that. I am not sure that we have convinced the American panel that that is the case, which is our fault. The American panel does not have money because the Department of Commerce said it does not have the money. I do not know why. It is very embarrassing for them. Our budget for the two years is \$500,000.

Senator Fairbairn: It must be very discouraging for those people who participate in good faith in the United States.

Mr. McKeough: I think this was a leftover from the FTA. If people on both sides of the border had had their way, more so in Canada than in the U.S.—but I am sure there are cases to be made for both sides—the automobiles would have been left out of the FTA other than some tidying up in terms of used cars and a couple of other things. I believe the Auto Pact was accepted on both sides of the border as something that had worked very well for 24 years.

From our point of view, it is something that has probably worked better for Canada because we are brighter, more industrious, entrepreneurial and because we have enlightened government policies, et cetera.

Senator Frith: And humble!

Mr. McKeough: We are modest Canadians. The stark fact is that employment in the United States over the period of the Auto Pact in the automobile business has decreased by 4 or 5 per cent, yet in Canada it has increased by 5 or 6 per cent. We started off with a big deficit, and we now have a surplus.

There are good reasons for all of this. You always read about Japan bashing in the United States and their worry about their trade deficit. On the other hand, what I read is

[Traduction]

La sénatrice Fairbairn: Monsieur McKeough, j'ai trouvé la conclusion de votre déclaration intéressante, lorsque vous avez parlé des difficultés qu'éprouvaient les membres américains de votre comité. Vous me semblez fort dévoués, à côté de vos homologues américains, qui ne semblent pas manifester du tout le même degré d'intérêt ou d'engagement. Il semble aussi y avoir de plus en plus de mécontentement, notamment parce que les sociétés membres du comité doivent se débrouiller avec les moyens du bord, le gouvernement américain n'ayant pas jugé bon, jusqu'à maintenant, de fournir l'aide financière voulue à ses représentants.

Cela doit vous décevoir, car ce devait être une tribune bien pourvue en ressources. Il reste au comité à peine un peu plus d'un an pour réaliser un des objectifs qu'il s'est fixés. Pourquoi le gouvernement américain est-il réticent à financer ses représentants au même titre que le fait le Canada? Cela vous préoccupe-t-il? Cela doit sûrement en dire long sur le degré d'intérêt qu'accorde le gouvernement américain aux travaux de votre comité?

M. McKeough: Effectivement, cela nous préoccupe. Il ne fait aucun doute que l'intérêt principal des Américains était de porter de 50 à 60 p. 100 la proportion de valeur ajoutée d'origine nationale exigée. Notre gouvernement pensait qu'il y aurait d'autres points que celui-là à régler. Il n'est pas certain que nous ayons réussi à convaincre les Américains à cet égard, ce qui est notre faute. Les membres américains n'ont pas d'argent parce que le Department of Commerce leur a dit qu'il n'en avait pas. Je ne sais trop pourquoi. C'est très ennuyeux pour eux. Nous avons un budget de 500 000 \$ échelonné sur deux ans.

La sénatrice Fairbairn: Ce doit être très décourageant pour ceux qui participent de bonne foi à ces discussions au nom des États-Unis.

M. McKeough: Je crois que c'est un relent des pourparlers sur l'ALÉ. Si les négociateurs des deux pays avaient pu prendre leurs décisions à leur guise, plus encore ceux du Canada que ceux des États-Unis, le secteur de l'automobile aurait été exclu de l'ALÉ—je suis sûr que les deux parties auraient eu de bons arguments; on aurait peut-être fait une exception dans le cas des véhicules d'occasion et pour quelques autres points. Je crois que les deux parties étaient convaincues que le Pacte de l'automobile avait été utile pendant les 24 ans de son existence.

Il a peut-être été plus avantageux pour le Canada, parce que nous sommes plus intelligents et plus industriels, parce que nous avons davantage l'esprit d'entreprise, parce que nos politiques sont plus rationnelles, etc.

Le sénateur Frith: Et que nous sommes plus modestes!

M. McKeough: Nous sommes des Canadiens modestes. La triste réalité, c'est que depuis la signature du Pacte de l'automobile, le nombre d'emplois aux États-Unis dans ce secteur a diminué de 4 à 5 p. 100, tandis qu'au Canada, il a augmenté de 5 ou 6 p. 100. Nous avons débuté avec un énorme déficit, et maintenant nous sommes excédentaires.

Il y a une foule de raisons à cela. Les nouvelles font souvent état des coups bas du Japon contre les États-Unis et des inquiétudes des Américains à propos de leur déficit commer-

[Text]

that they are committed to GATT, as we are. The signals they send out to the rest of the world in terms of free trade may be more important than the views of a parts manufacturer in Detroit, Michigan. They are a little more concerned about world trade than perhaps they were two years ago.

Senator Frith: "They" being the U.S.?

Mr. McKeough: They being the U.S. From time to time every Canadian worries about our over dependence on a customer. In terms of our position in the world, taking that kind of a view is nothing new to Canadians.

Having said that, we have read that the United States is looking at Mexico, which is a North American market.

I did not give a very good answer to your question. I wish I knew the answer, but I do not.

Senator Fairbairn: I notice that the American panel does not have a representative from outside manufacturers, such as Mr. Kadowaki. If I were setting up a panel, I would want Mr. Kadowaki on my panel. The Honda Accord is the highest rated and best-selling car in the United States. I would like to know—and perhaps the Big Three would like to know—the secret of Mr. Kadowaki's success. If the American side of this panel is serious, why would they not have a representative from a very important element of the industry?

Mr. McKeough: Of the \$7 billion which I referred to as having been invested in North America, principally by the Japanese but also by the Koreans, I believe Canada's share of that is something over \$2 billion. One would normally say it should have been \$700 million. We have done very well in terms of new investment. We have done very well on the assembly side—about 10 per cent of the parts, which is perhaps where we should be. Perhaps we are nicer people, I do not know. Without starting a debate among my panel members who are here, because they are on both sides of the issue, you wonder about closing a door after having been so successful in terms of going from 50 to 60. I wonder about it, but I really cannot answer your question as to why. Did you see the movie that is out?

Senator Fairbairn: I have not seen that.

Mr. McKeough: No one would ever have made a movie like that about Ford.

Senator Frith: You are referring to the movie about GM?

Mr. McKeough: Yes. It is fair to say that the Big Three in the United States are a more dominant force than the Big Three in this country. Undoubtedly it is because, relatively speaking, we have a much bigger resource industry. If we have been dominated at all in this country, we have been dominated by railways, mining companies and forestry companies. Somewhere along the way the automotive industry has come along, which is very large in this country. In relative terms, I suspect it is still bigger than in the United States.

[Traduction]

cial. On lit aussi que les États-Unis sont d'aussi ardents défenseurs que nous du GATT. Peut-être accordent-ils plus d'importance aux messages qu'ils envoient aux autres pays du monde, en ce qui concerne le libre-échange, qu'aux opinions des fabricants de pièces de Détroit, au Michigan. Le commerce international les préoccupe un peu plus maintenant qu'il y a deux ans.

Le sénateur Frith: Dans la position où ils sont?

M. McKeough: Bien sûr. Nous avons tous eu l'occasion, à un moment ou l'autre, de nous inquiéter de notre trop grande dépendance à l'égard d'un client. Ce genre d'inquiétude à propos de notre position par rapport au reste du monde n'est pas nouvelle pour nous, les Canadiens.

Cela étant dit, les États-Unis lorgnent du côté du Mexique, qui offre de bons espoirs de débouchés en Amérique du Nord.

Je ne vous ai pas très bien répondu. J'aimerais bien pouvoir vous dire pourquoi, mais je ne le sais pas.

La sénatrice Fairbairn: Je constate que la partie américaine de votre comité n'a pas de représentant comme M. Kadowaki parmi les fabricants étrangers. Si j'avais à former un comité, j'inviterais M. Kadowaki à se joindre à mon équipe. La Honda Accord est l'automobile la mieux cotée aux États-Unis et c'est celle qui se vend le mieux. J'aimerais bien connaître—et peut-être que les Trois grands aimeraient le connaître aussi—le secret du succès de M. Kadowaki. Si les membres américains de ce comité étaient sérieux, pourquoi n'inviteraient-ils pas cet important partenaire à participer à vos discussions?

M. McKeough: Sur les 7 milliards de dollars qui ont été investis en Amérique du Nord, par les Japonais principalement mais aussi par les Coréens, la part du Canada représente un peu plus de 2 milliards, je pense. Normalement, elle aurait dû être d'environ 700 millions. Nous sommes très bien parvenus à attirer de nouveaux investissements. Nous avons eu beaucoup de succès aussi dans le secteur de l'assemblage—10 p. 100 des pièces, ce devrait peut-être être ce que nous fabriquons. Peut-être sommes-nous plus attrayants, je ne sais trop. Sans lancer un débat parmi les membres du comité ici présents, parce que nous avons avec nous des représentants des deux parties, imaginez ce que ce serait que de mettre fin à nos travaux après avoir si bien réussi à passer de 50 à 60. C'est une question que je me pose, mais je ne saurais vous dire pourquoi il en est ainsi. Avez-vous vu le dernier film?

La sénatrice Fairbairn: Non.

M. McKeough: Personne n'aurait produit un tel film au sujet de Ford.

Le sénateur Frith: Vous parlez du film sur GM?

M. McKeough: Oui. C'est un fait que les Trois grands aux États-Unis ont plus de poids que les Trois grands au Canada. Sans doute est-ce parce que notre industrie des ressources est beaucoup plus importante, relativement parlant. Les secteurs dominants au Canada sont les chemins de fer, les mines et les forêts. Depuis que notre industrie de l'automobile a vu le jour, elle a pris de la vigueur. Elle est devenue très prospère. Relativement parlant, elle est encore plus importante qu'elle ne l'est aux États-Unis.

[Text]

Having said that, I would suspect that the CAW has a bigger voice in Canada than the UAW does in the United States. I would not be adamant about that, but Bob White would say so, and he is a member of our panel.

The Big Three in the United States were not as receptive to recognizing a fact of life as the Big Three were in Canada. None of the Big Three have complained to me or, to my knowledge, to the minister that the transplants were on the panel. We accepted that; they are doing business here in Canada and they should be on the panel.

The Chairman: What you seem to be saying—correct me if I am wrong because it is very important—is that the American part of this panel seems to have been influenced in its thinking by the domestic Big Three and, conceivably, by the labour whom they employ. They regard the commission of your panel as one of improving protection from 50 to 60, whereas you take the words “improving competitiveness” seriously. I do not want you to pat yourselves on the back too loudly, but is there some reason why you should be a little pleased with that description?

Mr. McKeough: I think it is a reflection of the Canadian common sense.

The Chairman: That gives me my answer.

Senator Stollery: The whole business of car sales and manufacturing is a very complex matter, and I guess everyone wants to have a car factory.

The population of Colombia is only 20 million. I am sure there cannot be more than a potential million customers for a car, and yet Renault has established an assembly plant. Canada used to export most of the cars to Colombia in the 1950s and early 1960s.

What other countries manufacture automobile parts besides Mexico?

Mr. McKeough: Korea, Taiwan and Brazil.

Senator Stollery: That are used in Canadian cars?

Mr. Harrigan: Yes.

Senator Stollery: What makes Mexico special?

Mr. Harrigan: A \$2.15 labour rate.

Senator Stollery: What is the labour rate in Korea?

Mr. Harrigan: About the same.

Senator Stollery: What were the other countries that you mentioned?

Mr. Harrigan: Taiwan is another one that has approximately the same labour rate.

Senator Stollery: So that actually, then, Mexico's labour rate is not that different from the labour rate of any other developing country, is it?

Mr. Harrigan: No. However, it is also very convenient in relation to its proximity to the North American market.

Senator Stollery: I understand that—

[Traduction]

Cela étant dit, je suppose que les TCA sont plus écoutés au Canada que ne le sont les TUA aux États-Unis. Je ne serais pas prêt à m'entêter à ce sujet, mais c'est ce que dirait Bob White, et il est membre de notre comité.

Les Trois grands américains n'étaient pas aussi disposés que les Trois grands canadiens à se rendre à certaines évidences. Aucun des Trois grands ne s'est plaint, ni à moi ni, à ma connaissance, au ministre que les sociétés «transplantées» n'étaient pas représentées au sein de notre comité. Nous l'avons accepté. Elles font des affaires au Canada et elles devraient être représentées.

Le président: Ce que vous semblez dire—et pardonnez-moi si j'ai tort, car c'est très important—c'est que la partie américaine aurait été influencée par les Trois grands américains et, selon toute vraisemblance, par les syndicats qui représentent leurs travailleurs. Par conséquent, ils considéreraient que votre comité a uniquement pour mandat de faire passer la protection de 50 à 60, alors que vous prenez au sérieux l'objectif d'améliorer la compétitivité du secteur de l'automobile. Je ne voudrais pas trop vanter vos mérites, mais y a-t-il lieu de vous réjouir de cette description?

M. McKeough: Je crois que cela illustre le gros bon sens des Canadiens.

Le président: Cela répond à ma question.

Le sénateur Stollery: La question de la fabrication et de la vente des automobiles est très complexe, et j'imagine que tous les pays aimeraient bien avoir leur industrie de l'automobile.

La Colombie n'a que 20 millions d'habitants, et je suis sûr que son potentiel d'acheteurs d'automobiles ne dépasse pas le million, et pourtant, Renault y a installé une usine d'assemblage. Dans les années 50 et au début des années 60, le Canada exportait presque toutes ses automobiles en Colombie.

Quels autres pays fabriquent des pièces d'automobiles, à part le Mexique?

M. McKeough: La Corée, Taïwan et le Brésil.

Le sénateur Stollery: Ces pièces sont utilisées dans les automobiles fabriquées au Canada?

M. Harrigan: Oui.

Le sénateur Stollery: Quels avantages a le Mexique?

M. Harrigan: Le salaire horaire y est de 2,15 \$

Le sénateur Stollery: Et quel est-il en Corée?

M. Harrigan: À peu près le même.

Le sénateur Stollery: Quels autres pays avez-vous mentionnés?

M. Harrigan: Taïwan a également à peu près le même salaire horaire.

Le sénateur Stollery: Par conséquent, le coût de la main-d'œuvre au Mexique n'est pas différent de celui des autres pays en développement, n'est-ce pas?

M. Harrigan: Non, mais ce pays possède le grand avantage d'être situé près du marché nord-américain.

Le sénateur Stollery: Je comprends que...

[Text]

Senator Frith: You said the rate in Mexico and those other countries was \$2.15. What is the rate in North America?

Mr. Harrigan: I think it is \$19.61.

Senator Stollery: I understand what you are saying about Mexico. I also understand why Canadians would be preoccupied or concerned, at any rate, if Mexico had a different entrance ability into the Canadian car manufacturing market than did Korea or Taiwan, et cetera. I suppose I have always assumed that they did not have that ability because Canada does not have a free trade agreement with Mexico and therefore the Mexicans do not have any part of the content requirement under our rule of origin. Can you tell me whether there is a different rule of origin for Mexico than for Taiwan or Korea, or any of those other developing countries that we trade with?

Mr. Harrigan: From our point of view, of course, under the Auto Trade Pact we bring those parts in from Mexico duty free because we have built up enough credit. We export almost double what we import into Canada.

Senator Stollery: Do you mean into Mexico?

Mr. Harrigan: To the U.S. or to anywhere. So that gives us a dollar balance which we use, but not in total, to bring in parts duty free from anywhere in the world, including Mexico.

Senator Stollery: I see. So therefore because the Auto Pact is different from the Free Trade Agreement, the rules of origin would be different, is that the case?

Mr. Harrigan: As long as we meet the 60 per cent Canadian value-added requirement, we can bring in those parts duty free.

Senator Stollery: From anywhere?

Mr. Harrigan: From anywhere. That 60 per cent pushes us, really, to source parts in Canada, and that is the basic reason for that clause going into the Auto Trade Pact back in 1965.

Senator Stollery: I see. Let me see if I have this straight: that 60 per cent value-added would originate in Canada?

Mr. Harrigan: Right.

Senator Stollery: So therefore the Mexican element would be part of the 40 per cent, because Mexico is mentioned in a couple of these clauses.

Mr. Harrigan: I do not have the numbers with me but if I recall, within North America, we source approximately 6 or 7 per cent from Mexico.

Mr. McKeough: The basic difference is that Ford Canada operates under the 60 per cent rule—

Mr. Harrigan: The 60 per cent Canadian content or Canadian value-added was part and parcel of the requirement that Canada put in when the Auto Trade Pact was initially agreed to. Another requirement was that we must build one vehicle in Canada for every one we sell in Canada. Those were

[Traduction]

Le sénateur Frith: Vous avez dit que le salaire horaire au Mexique et dans ces autres pays était de 2,15 \$. Quel est-il aux États-Unis et au Canada?

M. Harrigan: Je crois qu'il est de 19,61 \$.

Le sénateur Stollery: Je vois ce que vous voulez dire à propos du Mexique. Je comprends aussi pourquoi les Canadiens seraient préoccupés ou inquiets, si le Mexique était dans une meilleure position que la Corée ou Taïwan pour percer sur le marché canadien de l'automobile. Si j'ai toujours présumé que le Mexique ne pouvait pas envahir notre marché, c'est parce que j'étais conscient qu'il n'était pas assujéti à un accord de libre-échange avec le Canada et qu'en conséquence, les Mexicains n'avaient pas à satisfaire aux exigences de nos règles d'origine. Pourriez-vous me dire si le Mexique est soumis à d'autres règles d'origine que Taïwan ou la Corée ou les autres pays en développement avec qui nous faisons affaires?

M. Harrigan: Dans le cas du Canada, évidemment, le Pacte de l'automobile nous permet d'importer en franchise des pièces du Mexique, car notre balance est suffisamment excédentaire. Nous exportons près du double de ce que nous importons.

Le sénateur Stollery: Parlez-vous de nos échanges avec le Mexique?

M. Harrigan: Je parle de l'ensemble de nos échanges, y compris avec les États-Unis. Cela nous donne un excédent de dollars que nous utilisons, en partie, pour importer en franchise des pièces de tous les pays du monde, y compris du Mexique.

Le sénateur Stollery: Je vois. En est-il ainsi parce que le Pacte de l'automobile comporte des règles d'origine différentes de celles de l'Accord de libre-échange?

M. Harrigan: Pour autant que nous respectons la règle de 60 p. 100 de valeur ajoutée, nous pouvons importer ces pièces en franchise de douane.

Le sénateur Stollery: De n'importe quel pays?

M. Harrigan: De n'importe quel pays. Effectivement, cette règle de 60 p. 100 nous incite à produire nous-mêmes nos pièces, et c'est principalement pour cette raison que cette disposition a été incluse dans le Pacte de l'automobile en 1965.

Le sénateur Stollery: Je vois. Permettez-moi de vérifier si j'ai bien compris: Cette règle nous oblige à produire 60 p. 100 de la valeur ajoutée au Canada, n'est-ce pas?

M. Harrigan: Exactement.

Le sénateur Stollery: Par conséquent, la contribution du Mexique entrerait dans les 40 p. 100, car le Mexique est mentionné dans quelques-unes de ces dispositions.

M. Harrigan: Je n'ai pas de chiffres en mains, mais si je ne me trompe pas, pour ce qui est de l'Amérique du Nord, 6 à 7 p. 100 des pièces viennent du Mexique.

M. McKeough: La grande différence réside dans le fait que Ford Canada est assujéti à la règle des 60 p. 100—

M. Harrigan: Cette règle des 60 p. 100 de contenu canadien ou de valeur ajoutée au Canada figurait parmi les exigences du Canada au moment de la signature du Pacte de l'automobile. Par ailleurs, nous devons, pour chaque véhicule vendu au

[Text]

the two requirements that were put in during the negotiations back in 1965.

Mr. McKeough: American Ford oversimplified their ability to build 100 per cent Mexican cars.

Mr. Harrigan: In order to get duty entry into the U.S., there has to be a 50 per cent North American content.

Senator Frith: When you say "North American", does that include Mexico?

Mr. Harrigan: No, it does not. However, Mexico has its own program, which is probably about to be changed, in that you build up import-export credits. For every \$1 million, say, that we import from Mexico, that allows us to export \$1 million worth of automotive goods into Mexico. Therefore it is a credit arrangement.

Senator Stollery: Very well. I suppose I am still looking a bit confused, because the business of credits back and forth between Canada and Mexico is a little confusing. As I understand it, that is not really affected by the Auto Pact, per se. That is a separate item, is it not?

Mr. Harrigan: It is a separate arrangement, yes. There is no question about that.

Senator Stollery: Yes, and you can have a separate arrangement with every country in the world.

Mr. Harrigan: Yes.

Senator Stollery: So since we are talking about the Auto Pact, it is the Canada-U.S. Auto Pact; it is not the Canada-U.S.-Mexico or Canada-U.S.-Taiwan auto pact; it is the Canada-U.S. Auto Pact. But perhaps it has not all been entirely thought through. I know, for instance, that Mexico makes cars in Pueblo. I also know that, along the U.S. border, Mexico has had a manufacturing sector for close on 80 years. Therefore the fact that they make auto parts is not surprising to me. What I am trying to figure out is why Mexico is treated differently by North America than is Taiwan or South Korea.

Mr. McKeough: It is very simple; it is 3,000 miles from Taiwan to GM's plant in California, versus 200 miles from Mexico to GM's plant in California.

Senator Stollery: Very well. I understand that the definition of "rule of origin" in the Auto Pact is different than the definition of "rule of origin" in the Free Trade Agreement?

Mr. Harrigan: Right.

Senator Stollery: So that there is a fundamental difference there, although I do not think that is being observed as stringently as it might be. In any event, there is a different rule of origin definition in the Auto Pact. From there, I can say to myself: "Very well, 50 per cent of every car that is built in North America must be built with 50 per cent North American parts at the moment in order to be the subject of trade between Canada and the U.S."

[Traduction]

Canada, en construire un au Canada. C'étaient là les deux exigences incluses dans les négociations de 1965.

M. McKeough: Ford États-Unis a excessivement simplifié son aptitude à construire des voitures 100 p. 100 mexicaines.

M. Harrigan: Pour que les voitures entrent en franchise aux États-Unis, elles doivent avoir 50 p. 100 de contenu nord-américain.

Le sénateur Frith: Quand vous dites «nord-américain», cela comprend-il le Mexique?

M. Harrigan: Non. Cependant, le Mexique applique son propre programme, lequel est sans doute sur le point d'être modifié. C'est un programme fondé sur des crédits d'importation et d'exportation. Pour chaque million de dollars d'importations du Mexique, nous pouvons exporter un million de dollars de biens automobiles au Mexique. C'est donc un accord de crédits.

Le sénateur Stollery: Très bien. Je crois que je ne saisis pas encore tout à fait parce que cette histoire de crédits entre le Canada et le Mexique est un peu compliquée. Si je comprends bien, le Pacte de l'automobile ne touch pas vraiment cette question. C'est une question distincte, n'est-ce pas?

M. Harrigan: C'est un accord distinct, oui. Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Stollery: Oui, et vous pouvez conclure un accord séparé avec chaque pays du monde.

M. Harrigan: Oui.

Le sénateur Stollery: Donc, quand nous parlons du Pacte de l'automobile, il s'agit du Pacte canado-américain; ce n'est pas le pacte conclu entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, ou entre le Canada, les États-Unis et Taïwan. C'est le Pacte canado-américain. On n'a cependant peut-être pas été jusqu'au fond de la question. Je sais par exemple que le Mexique fabrique des voitures à Pueblo. Je sais également que le Mexique a des entreprises manufacturières le long de la frontière américaine depuis près de 80 ans. Je ne trouve donc pas étonnant qu'il fabrique des pièces d'automobiles. Ce que j'essaie de comprendre c'est pourquoi l'Amérique du Nord traite le Mexique différemment de Taïwan ou de la Corée du Sud.

M. McKeough: C'est très simple. Trois mille milles séparent Taïwan de l'usine de GM en Californie contre 200 milles seulement entre l'usine de GM en Californie et le Mexique.

Le sénateur Stollery: Très bien. Donc, la définition des «règles d'origine» du Pacte de l'automobile est différente de celle qui figure dans l'Accord de libre-échange?

M. Harrigan: Oui.

Le sénateur Stollery: Il y a donc là une différence fondamentale, mais je ne crois pas qu'elle soit appliquée de façon très stricte. De toute façon, la définition des règles d'origine est différente dans le Pacte de l'automobile. Je peux donc dire: «Très bien, 50 p. 100 de toutes les voitures construites en Amérique du Nord doivent actuellement comporter 50 p. 100 de pièces produites en Amérique du Nord pour bénéficier des règles régissant les échanges entre le Canada et les États-Unis».

[Text]

Mr. Harrigan: Yes, duty free.

Senator Stollery: How much of that car, then, can actually be made in Mexico?

Mr. Harrigan: Being realistic, I suppose it could be 50 per cent, if you wanted to source 50 per cent from Mexico. However, it would be a problem for the North American manufacturer under the Auto Trade Pact because of the requirements that were made relative to the Canadian content.

Senator Stollery: I am sorry, because of the requirements of what?

Mr. Harrigan: Because of the requirement on the Canadian value-added. As I say, we must source 60 per cent here in Canada. It works out that about 10 per cent of all parts used in the Big Three automobiles anywhere in North America are Canadian. It does not matter whether those automobiles are produced in Kentucky or in Oakland.

Senator Bolduc: You said in your presentation, Mr. McKeough, that overcapacity in production looms worldwide and in North America. What do you see in your crystal ball for the next five years? You have about 25 manufacturers and I understand that you sell here. Renault is buying a Swedish manufacturer and I understand that Ford has already bought Jaguar. What will be the end result in production in five years?

Mr. McKeough: I would not hazard a guess. Those decisions, certainly in the North American context, will be taken by the companies involved.

Mr. Harrigan: There is no question that when you have an overcapacity situation such as exists today and will continue to build over the next two or three years, there will need to be a sorting out, if you like, of manufacturers and only the best will survive. I say "the best" from the point of view of quality and cost. Some of the smaller producers may suffer because of the major costs of new product programs.

When you bring a new product onto the market, the costs can be high. Our Ford Taurus and Mercury Sable was a \$3 billion program. The new Escort that will come out in June is a \$2 billion program. That program was combined with Mazda yet still cost Ford \$2 billion. Those are the types of investments you have to put into new products.

A small manufacturer that produces, perhaps, 50,000 to 80,000 cars—we are talking about Jaguars, Saabs and so on—just cannot invest that type of money and meet the requirements for safety, emissions and so on.

That does not mean that they will disappear. They will work in joint venture programs relative to component sourcing and so on. They will become a niche producer of quality cars. The most successful niche producer in the world is Mercedes and that is not a full line producer.

There is no question about it—with overcapacity there will be, as we are seeing right now, a reduction in the number of

[Traduction]

M. Harrigan: Oui, en franchise.

Le sénateur Stollery: Quelle proportion de la voiture peut donc être fabriquée au Mexique?

M. Harrigan: Je suppose que la proportion pourrait atteindre les 50 p. 100, si vous le vouliez. Cependant, cela pourrait poser des problèmes au fabricant nord-américain aux termes du Pacte de l'automobile en raison des conditions relatives au contenu canadien.

Le sénateur Stollery: Pardon, aux conditions relatives à quoi?

M. Harrigan: À cause des conditions relatives à la valeur ajoutée au Canada. Comme je l'ai dit, 60 p. 100 de la valeur de la voiture doivent être originaires du Canada. Au bout du compte, environ 10 p. 100 des pièces des automobiles fabriquées par les Trois Grands constructeurs en Amérique du Nord sont d'origine canadienne. Il importe peu que le véhicule soit produit au Kentucky ou à Oakland.

Le sénateur Bolduc: Dans votre exposé, M. McKeough, vous avez dit qu'on risquait une surcapacité sur le plan de la production à l'échelle mondiale et en Amérique du Nord. Quelles ont vos prédictions pour les prochaines années? Vous avez environ 25 fabricants et, si je ne me trompe pas, vous vendez ici. Renault est en train d'acheter un fabricant suédois et il paraît que Ford a déjà Jaguar. Quel sera le bilan de tout cela sur le plan de la production dans cinq ans?

M. McKeough: Je ne saurais faire d'hypothèses. Ces décisions seront prises par les compagnies en cause, tout au moins en Amérique du Nord.

M. Harrigan: Il ne fait aucune doute que lorsqu'il y a une surcapacité, comme c'est le cas aujourd'hui, ce qui se poursuivra dans les deux ou trois prochaines années, il y a un genre d'élagage parmi les fabricants, et seuls les meilleurs survivent. Par «meilleurs», j'entends les meilleurs du point de vue de la qualité et du coût. Certains des petits fabricants pourraient souffrir en raison du coût élevé des nouveaux programmes de produits.

Il peut être très coûteux d'amener un nouveau produit sur le marché. Notre Ford Taurus et notre Mercury Sable ont coûté 3 milliards de dollars. La nouvelle Escort qui sortira en juin a coûté 2 milliards de dollars. C'est un programme exécuté conjointement avec Mazda qui coûte quand même 2 milliards de dollars à Ford. C'est là le genre d'investissement nécessaire à la production d'un nouveau produit.

Un petit fabricant qui produit de 50 000 à 80 000 voitures—pensons par exemple à Jaguar, à Saab, et ainsi de suite—ne peut tout simplement pas investir des sommes de cet ordre et répondre aussi aux exigences en matière de sûreté, d'émissions, et ainsi de suite.

Cela ne veut pas dire qu'ils vont disparaître. Ils travailleront en co-entreprise pour les pièces, et ainsi de suite. Ils deviendront des producteurs de produits de qualité occupant un petit créneau. Le créneau le plus réussi est celui qu'occupe Mercedes, et ce fabricant ne produit pas une gamme complète de véhicules.

Il est inévitable que la surcapacité entraîne, comme on commence déjà à le voir, une réduction du nombre des fabricants

[Text]

full line producers. How many will be there in the next ten years I cannot forecast, really, but there will be more and more joint ventures and associations developed over that time period.

Senator Bolduc: Is Ford actually the biggest producer in Europe?

Mr. Harrigan: No, Fiat is the largest producer in Europe. We are about equal to Volkswagen and Renault.

The Chairman: At the beginning of your presentation, Mr. McKeough, you talked about increases in price and improvements in quality. Since then we have talked a good deal about competition and we have just been talking about overcapacity.

This is not an easy question because quality is something that is not, perhaps, statistically measurable—at least not all aspects of quality. Has the increase in price in a passenger automobile in North America exceeded the rate of inflation?

Mr. Harrigan: No. Over the period of the last ten years it has been less than the inflation rate. In Canada, and this is quite interesting, it has been on average 1 per cent less than the inflation rate over the last ten years, to the point where the price of automobiles in Canada, when you factor out the tax differences and exchange rates, is the same as it is in the U.S.

There is very little difference, then. Car line by car line, one may be \$100 to \$200 higher than the U.S. price; another one \$100 lower. For the most part, with today's 85 cent dollar Canadian prices are just about identical to U.S. prices when exchange rates and taxes are factored out.

That was one of the major values of the Auto Trade Pact. It did bring investment to Canada. It did bring employment to Canada and it reduced prices. I suppose that is all positive. That can happen to other industries under the Free Trade Agreement and perhaps after five or ten years we can say that it was a success.

The Chairman: But you would not attribute all of the downward pressure on prices to the Auto Pact, would you? Perhaps it was caused by the people from Japan, to a large extent, was it not?

Mr. Harrigan: No. Perhaps initially, but the price of Japanese products is much higher because of adjustments in exchange rates over the last three or four years. Therefore, the North American-produced products in the marketplace are less costly to the consumer.

The Chairman: But if you take perceived quality into account, what you have just said would have to be adjusted somewhat.

Mr. Harrigan: I suppose that is what the consumer decides when he buys a vehicle and that is part of what he considers to be the value of the vehicle. Many things go into it, not only the straight price but the level of quality and the things the vehicle is equipped with.

The Chairman: There being no further questions, honourable senators, I will say that the witnesses have been very

[Traduction]

de gamme complète. Je ne peux pas vraiment dire combien il en restera dans dix ans, mais il y aura certainement une multiplication des co-entreprises et des associations.

Le sénateur Bolduc: Ford est-il actuellement le plus grand fabricant d'Europe?

Mr. Harrigan: Non, c'est Fiat. Pour notre part, nous pesons à peu près aussi lourd que Volkswagen et Renault.

Le président: Au début de votre exposé, monsieur McKeough, vous avez parlé d'augmentation des prix et d'amélioration de la qualité. Depuis lors, nous avons longuement parlé de la concurrence et nous venons traiter de la question de la surcapacité.

Ce n'est pas une question facile, car la qualité n'est pas quelque chose que l'on peut mesurer statistiquement—à tout le moins pas tous les aspects de la qualité. L'augmentation des prix des voitures de tourisme a-t-elle dépassé le taux d'inflation en Amérique du Nord?

Mr. Harrigan: Non. Ces dix dernières années, elle a été inférieure au taux d'inflation. Au Canada, et cela est très intéressant, l'augmentation a été en moyenne inférieure d'un pour cent au taux d'inflation depuis dix ans au point que les prix des automobiles, compte tenu des différences fiscales et des taux de change, est à peu près le même qu'aux États-Unis.

Il y a donc très peu de différence. Modèle pour modèle, certains peuvent coûter 100 \$ ou 200 \$ de plus qu'aux États-Unis, d'autres 100 \$ de moins. Dans l'ensemble, à un taux de change de 85 cents, les prix sont à peu près les mêmes au Canada qu'aux États-Unis s'ils sont corrigés pour tenir compte des taxes et des taux de change.

C'est l'un des principaux avantages du Pacte de l'automobile. Il a attiré des investissements au Canada. Il a permis de créer des emplois au Canada et il a réduit les prix. Je suppose que tout cela est très positif. Cela pourrait se produire dans d'autres secteurs d'activité aux termes de l'Accord de libre-échange, et dans cinq ou dix ans, nous pourrions peut-être dire que c'est une réussite.

Le président: Mais vous n'iriez pas jusqu'à attribuer en totalité les pressions à la baisse qui s'exercent sur les prix au Pacte de l'automobile? Cela est peut-être imputable dans une large mesure aux Japonais, non?

Mr. Harrigan: Non. Au début peut-être, mais les prix des produits japonais sont beaucoup plus élevés en raison des ajustements des taux de change depuis trois ou quatre ans. Par conséquent, les produits nord-américains fabriqués sur place sont beaucoup moins chers pour les consommateurs.

Le président: Mais si l'on prend en considération les perceptions quant à la qualité des voitures, vous devez réviser quelque peu ce que vous venez de dire.

Mr. Harrigan: Je suppose que cela entre en considération dans les décisions des consommateurs et que ceux-ci l'englobent dans la valeur du véhicule. Beaucoup de choses entrent dans la valeur d'une voiture, pas seulement le prix, mais le niveau de qualité et ce dont le véhicule est équipé.

Le président: Comme il n'y a pas d'autres questions, honorables sénateurs, il me reste à remercier les témoins pour leur

[Text]

cooperative and have given us freely of their time and information. We are most appreciative and I thank them all.

The committee adjourned.

[Traduction]

grande collaboration et les renseignements fort utiles qu'ils nous ont communiqués. Nous leur savons gré de s'être déplacés. Merci à tous.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Automotive Select Panel:

W. Darcy McKeough, Canadian Co-Chairman;
Kenneth W. Harrigan, President and Chief Executive Officer,
Ford Motor Company of Canada, Limited;
Koji Kadowaki, President, Honda Canada Inc.;
Bernard Jones, Canadian Executive Director.

Du Comité spécial sur l'industrie automobile:

W. Darcy McKeough, coprésident canadien;
Kenneth W. Harrigan, président-directeur général, Compagnie Ford du Canada Limitée;
Koji Kadowaki, président, Honda Canada Inc.;
Bernard Jones, directeur exécutif canadien.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Foreign
Affairs**

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, April 10, 1990

Issue No. 24

Twenty-second Proceedings on:

To monitor the implementation and
application in both countries of
the *Canada-United States Free Trade
Agreement Implementation Act* as
well as any other related trade
development.

WITNESSES:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Affaires
étrangères**

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mardi 10 avril 1990

Fascicule n° 24

Vingt-deuxième fascicule concernant:

Suivre l'application de la *Loi de
mise en œuvre de l'Accord de
libre-échange Canada-États-Unis* dans
les deux pays visés ainsi que tout
autre développement commercial qui y
serait lié.

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	MacDonald
Bosa	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Fairbairn	*Murray, P.C. (or Doody)
Frith	Ottenheimer
Gigantès	Roblin, P.C.
Grafstein	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ottenheimer substituted for that of the Honourable Senator Barootes (April 10, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Asselin	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	MacDonald
Bosa	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Fairbairn	*Murray, c.p. (ou Doody)
Frith	Ottenheimer
Gigantès	Roblin, c.p.
Grafstein	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Ottenheimer substitué à celui de l'honorable sénateur Barootes (le 10 avril 1990).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, April 5, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as on any other related trade developments; and

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the Second Session of the Thirty-third Parliament and the First Session of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was —
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant la deuxième session de la trente-troisième Législature et durant la première session de la trente-quatrième Législature soit renvoyés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 10, 1990
(28)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 6:17 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Fairbairn, Gigantès, MacEachen, Roblin and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

Other Senator present: The Honourable Senator Stollery. (1)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Michael Kalnay, Assistant advisor.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Eric Barry, President, Canadian Textiles Institute;

Liz Siwicki, Vice President, Trade Policy, Canadian Textiles Institute;

J. Douglas Young, President and Chief Executive Officer, Cleyn & Tinker Inc., St. Laurent, P.Q.;

Charles Zuckerman, Marketing Manager, Doubletex, Montreal, P.Q.;

Ian Perowne, Manoir Knitting, St. Laurent, P.Q.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated April 5, 1989, "To monitor and report on the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments".

Messrs. Barry, Zuckerman and Young each made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 7:46 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 AVRIL 1990
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 18 h 17 sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Fairbairn, Gigantès, MacEachen, Roblin et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Stollery. (1)

Présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Michael Kalnay, conseiller adjoint.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Eric Barry, président, Institut canadien des textiles;

Liz Siwicki, vice-présidente, Politique commerciale, Institut canadien des textiles;

J. Douglas Young, président et chef de la direction, Cleyn & Tinker Inc., St-Laurent (Québec);

Charles Zuckerman, directeur de la commercialisation, Doubletex, Montréal (Québec);

Ian Perowne, Manoir Knitting, St-Laurent (Québec).

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 5 avril 1989, soit «Suivre l'application de la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié, et à en faire rapport».

MM. Barry, Zuckerman et Young font chacun une déclaration préliminaire, puis répondent aux questions avec les autres témoins.

À 19 h 46, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 10, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 6.30 p.m. to monitor the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, today we have a panel of witnesses from the textile industry. Two of the witnesses are from the national industry association of the Canadian Textiles Institute. There is Mr. Eric Barry, President of the Canadian Textiles Institute and Ms. Liz Siwicki, Vice President, Trade Policy, Canadian Textiles Institute, Mr. Douglas Young, President of Cleyn and Tinker, Mr. Charles Zuckerman, Marketing Manager, Doubletex and Mr. Ian Perowne of Manoir Knitting. I want to apologize to the witnesses for starting so late, but we are servants of the Senate and we meet when the Senate allows us to meet. We cannot meet while the Senate is sitting without special permission, which we did not have.

Mr. Barry, would you like to make your opening presentation.

Mr. Eric Barry, President, Canadian Textiles Institute: Mr. Chairman and honourable senators, I shall speak first, and then I will be followed by Mr. Charles Zuckerman, then by Mr. Douglas Young. You have received copies of our submission. I propose to summarize the brief, give you the highlights of the first three or four pages and refer you to one or two items that are attached to it.

The Canadian Textiles Institute is a national association of the textile manufacturing industry. The industry has been transformed in recent years. Its popular image of a declining industry propped up by tariffs and quota protection and dependent on government subsidies lags well behind today's reality. Our members include producers of fabrics, yarns, man-made fibres and a host of other products for other industries and the consumer. Our total shipments last year were \$6.6 billion with exports approaching \$1 billion. The key to the transformation of textile manufacturing has been substantial and sustained capital investment which has made the industry efficient, modern and a major user of high technology. Becoming capital intensive has reduced employment but raised skill levels and job quality. In the 10 years up to 1988, the industry invested \$3.3 billion. It invested more per worker in this period than the U.S. textile industry. Our average annual investment per worker for the last six years has exceeded that of Canada's aerospace industry. Over the decade government assistance accounted for about 5 per cent of this investment. The industry generated or raised 95 per cent itself.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 10 avril 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit ce jour à 18 h 30 pour suivre l'application de la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis dans les deux pays visés, ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous entendons aujourd'hui un groupe de témoins de l'industrie textile. Deux d'entre eux représentent l'Institut canadien des textiles, l'association professionnelle nationale. Ce sont MM. Eric Barry, président de l'Institut et M^{me} Liz Siwicki, vice-présidente, politique commerciale. Nous recevons en outre M. Douglas Young, président de Cleyn et Tinker, M. Charles Zuckerman, directeur du marketing de Doubletex et M. Ian Perowne de Manoir Knitting. Je voudrais m'excuser auprès des témoins de commencer si tard, mais nous sommes à la merci du Sénat et nous pouvons nous réunir uniquement lorsque celui-ci nous le permet. Nous ne pouvons le faire tant que le Sénat siège, sauf autorisation spéciale que nous n'avons pas.

M. Barry, veuillez nous faire votre déclaration liminaire.

M. Eric Barry, président, Institut canadien des textiles: Monsieur le président, honorables sénateurs, je parlerai en premier, avant M. Charles Zuckerman et M. Douglas Young. Vous avez reçu des exemplaires de notre mémoire. J'ai l'intention de le résumer, de présenter les points saillants des trois ou quatre premières pages et de vous renvoyer à un ou deux des documents qui y sont joints.

L'Institut canadien des textiles est une association nationale regroupant les fabricants de textile. C'est un secteur économique qui a connu une mutation ces dernières années. L'impression que beaucoup de gens nourrissent, à savoir celle d'une industrie en déclin, maintenue à bout de bras par des droits de douane et le contingentement des importations et dépendante des subventions publiques, est largement dépassée aujourd'hui par la réalité. Nos membres comprennent des fabricants de tissu, de fil, de fibres artificielles et de toute une gamme d'autres produits destinés à d'autres industries et à la consommation. Notre chiffre d'affaire global l'année dernière était de 6,6 milliards de dollars, dont près de 1 milliard de dollars à l'exportation. Cette transformation du secteur a été rendue possible par un investissement massif et soutenu afin de rentabiliser et moderniser l'industrie et mettre en œuvre les technologies de pointe. Cette modernisation de l'outil de travail a résulté en une diminution des effectifs, mais accru le niveau de qualification et la qualité des emplois restants. Au cours des dix années avant 1988, le secteur a investi 3,3 milliards de dollars, soit davantage par poste de travail que l'industrie textile américaine. Notre investissement annuel moyen par poste de travail, au cours des six dernières années, a dépassé celui de l'industrie aérospatiale canadienne. Au cours de ces dix années, l'aide gouvernementale a représenté près de 5 p. 100 de l'investissement, le reste étant autofinancé ou emprunté.

[Text]

Textile imports in 1989 were \$2.9 billion. Nearly half of these imports came from the United States. Our exports amounted to \$829 million, and over half of these, some 56 per cent, went to the United States. Both of these figures are understated as some imports and exports are classified elsewhere in other industry groups by Statistics Canada.

We have attached a brief set of statistical charts which can be found in Annex 2. I would now like to refer you to the one on page V of Annex 2. The chart is entitled "U.S. AS % of TOTAL TEXTILE AND CLOTHING TRADE." If you will run down the import column to the third line for fabrics, you will see that in 1988 nearly 46 per cent of fabric imports into this country came from the United States. This table is derived from the preceding tables which show the dollar values. In 1989 47.5 per cent of fabric imports into Canada came from the United States. You have heard previously from the apparel industry, whose representatives indicated that the volume of fabric imported from the United States is relatively small. I am suggesting that the facts prove otherwise. The U.S. textile industry—the industry against which we will be competing in a free trade context—is huge. Its shipments for 1984—and we do not have any more recent information—were in U.S. dollars 68.7 billion. Our comparable shipments that year were \$5.3 billion U.S. So they were then about 15 times our size and they are still approximately the same.

One interesting characteristic is that the U.S. textile market is much less heavily penetrated by imports than is the case for Canada. You can arrive at this conclusion in a couple of ways. One way is to look at per capita imports which for 1987 were roughly \$88 U.S. per person into Canada and roughly \$29 U.S. per capita into the United States. You can also look at it in absolute terms, and textile imports into Canada in 1987 were \$2.2 billion U.S. and \$7 billion U.S. into the U.S. market which, as I have already said, is some 15 times the size of ours. You might ask why this is so despite lower U.S. tariffs. The reason is that there is a more comprehensive system in the United States of import quotas on textiles than in Canada.

Let me briefly turn to the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Like the rest of Canadians, textile manufacturers held different opinions on the FTA, and as a result there was never a single industry opinion or consensus. Some sectors of the industry were prepared to see tariffs disappear immediately, and they still are. Wool fabric producers, as represented by Mr. Young, on my right, are an example. This did not happen because their American counterparts objected.

Some firms in the industry were strongly opposed to the Free Trade Agreement. They perceived it to be damaging and not advantageous to them, and they are still opposed and have concerns about it. One of the companies that has some concerns is represented on my left, so we are presenting to you the full spectrum of views.

[Traduction]

En 1989, les importations de textile se sont chiffrées à 2,9 milliards de dollars. Près de la moitié provenaient des États-Unis. Nos exportations ont totalisé 829 millions de dollars, dont plus de la moitié, soit 56 p. 100, vers les États-Unis. Ces deux chiffres sont sous-évalués car certaines importations et exportations sont comptabilisées par Statistique Canada dans d'autres secteurs industriels.

Nous avons joint à notre mémoire quelques tableaux statistiques, à l'annexe 2. Je voudrais vous renvoyer à celui de la page V, annexe 2. Il est intitulé «PART AMÉRICAINNE, EN POURCENTAGE, DU COMMERCE TOTAL DES TEXTILES ET VÊTEMENTS». Si vous regardez dans la colonne importations, la troisième ligne, «tissus», vous verrez qu'en 1988 près de 46 p. 100 des importations canadiennes de tissu provenaient des États-Unis. Ce tableau est tiré des tableaux précédents qui indiquent les chiffres en valeur absolue. Les représentants de l'industrie vestimentaire, qui ont comparu précédemment à votre comité, vous ont dit que le volume des importations de tissu en provenance des États-Unis est relativement faible. Or, ces chiffres prouvent le contraire. L'industrie textile américaine—notre principale concurrente dans le contexte du libre-échange—est énorme. Son chiffre d'affaires en 1984—nous n'avons pas de données plus récentes—totalisait 68,7 milliards de dollars US. Le nôtre, cette année, était de 5,3 milliards de dollars US. En 1984, elle était donc 15 fois plus importante que la nôtre, et ce rapport de force n'a pas changé depuis.

Une caractéristique intéressante est que le marché textile américain connaît une pénétration beaucoup moindre des importations que le canadien. Plusieurs cheminements mènent à cette conclusion. On peut, d'une part, regarder les importations per capita, qui étaient en 1987 d'environ 88 \$ US par personne au Canada et à peu près de 29 \$ US aux États-Unis. On peut aussi regarder les chiffres absolus: les importations de textiles au Canada en 1987 étaient de 2,2 milliards de dollars US, contre 7 milliards de dollars US sur le marché américain lequel, comme je l'ai déjà dit, est 15 fois plus gros que le nôtre. Vous demanderez pourquoi il en est ainsi, vu la diminution considérable des tarifs douaniers américains. La raison est que les États-Unis sont protégés par un système de quotas d'importation sur les textiles beaucoup plus serré que le canadien.

Voyons maintenant brièvement l'Accord de libre-échange canado-américain. Tout comme les autres Canadiens, les fabricants de textiles avaient des opinions divergentes sur l'Accord de libre-échange et le secteur n'est jamais parvenu à s'entendre sur une position commune. Certaines branches de notre industrie souhaitaient voir disparaître les tarifs douaniers immédiatement et sont toujours de cet avis. Les fabricants de tissus de laine, tels M. Young à ma droite, en sont un exemple. Cette ouverture n'a pas eu lieu parce que leurs homologues américains ont élevé des objections.

Certaines entreprises du secteur étaient fortement opposées à l'Accord de libre-échange. Elles le jugeaient préjudiciable pour elles, y restent encore opposées et sont inquiètes. L'une des entreprises dans ce cas est représentée à ma gauche, si bien que nous vous présentons la gamme complète des opinions.

[Text]

The majority of firms felt that they could adjust successfully, given enough time and a reasonably secure domestic marketplace during the transition. They held the view that if the FTA became a reality, six conditions had to be met in order to give them a reasonable chance to make this adjustment, and the six conditions are described in Annex 3. As things turned out, not all of those conditions were met, but the FTA is a reality, and the process of that adaption is underway.

Tariffs generally come down over a ten-year period starting with the implementation date of the Free Trade Agreement, with the exception of manufacturers of fabrics for upholstered furniture. They discovered that their customers, the manufacturers of the furniture, were facing a five-year reduction in their tariffs, whereas the tariffs on the fabrics were coming down over ten years, which results in the anomaly that by the time the tariffs are zero on the furniture, there will still be five years to go on some of the inputs.

The fabric suppliers came under heavy pressure from their customers, and they agreed—most but not all—to a five-year reduction. This has just been negotiated in the recent round of accelerated tariff rate reductions and is in effect.

There are two aspects of the FTA that require further explanation; rules of origin and duty drawback. I do not propose to explain them now. We have attached explanatory notes as Annexes 4(a) and 4(b). Once again, on February 13, when our friends from the apparel industry were here, some of the information that was given to you was not totally accurate and not complete. We have attempted to remedy that.

One matter of great concern to all textile manufacturers is the maintenance of a secure domestic market base while the mammoth task of FTA adjustment is underway. We thought we had that, but after the FTA became a reality, the government announced a number of measures to silence clothing industry opposition to the FTA, and these, added to other challenges, make the textile industry's adjustment to free trade more difficult.

The measures were announced in May, 1988, and they included duty remission programs, the reduction last year of tariffs on some 13 fabrics and a statement of intention by the government to reduce textile tariffs on imports from countries other than the United States—the rest of the world—to levels more similar to those of other industrialized countries, particularly the United States.

The question of how that should be done, and over what period of time, was referred to the Canadian International Trade Tribunal, which held hearings for a year, off and on, and has finally produced a report which contains certain recommendations for the reduction of those tariffs.

The apparel industry has, perhaps, left you with the perception that it has been abused by the Free Trade Agreement. We think on the contrary, that its situation under the Free Trade Agreement is not all that disadvantageous. If you wish, during the course of the question period I can explain what I mean.

[Traduction]

La majorité des fabricants ont jugé qu'ils pourraient s'adapter, pourvu qu'on leur laisse assez de temps et qu'ils puissent disposer d'un marché intérieur raisonnablement sûr pendant la transition. Ils estimaient que si le libre-échange était réalisé, six conditions devraient être réunies pour leur donner une possibilité raisonnable de s'adapter, ces six conditions étant décrites à l'annexe 3. Toutes ces conditions n'ont pas été remplies, mais l'ALE est néanmoins une réalité et le processus d'adaptation est en cours.

De façon générale, l'Accord prévoit que les tarifs douaniers disparaîtront progressivement sur dix ans, à partir de sa date d'entrée en vigueur, à l'exception de ceux touchant les tissus d'ameublement. Les producteurs de ces derniers ont découvert que leurs clients, les fabricants de meubles, verront leurs tarifs disparaître sur cinq ans, alors que ceux visant les tissus subsisteraient pendant dix ans, d'où l'anomalie qui fait qu'au moment où les tarifs auront disparu sur les meubles, il restera encore cinq années à courir pour ce qui est de certains intrants.

Les fabricants de tissus ont subi de lourdes pressions de la part de leurs clients et ont accepté—la majorité mais non tous—une réduction sur cinq ans. Celle-ci vient d'être négociée dans le cadre de la négociation récente sur les réductions tarifaires accélérées et est en vigueur.

Deux aspects du libre-échange méritent une explication détaillée: il s'agit des règles d'origine et des drawback de droits de douane. Je n'ai pas l'intention d'expliquer cela maintenant, nous avons joint des notes explicatives, sous la forme des annexes 4 a) et 4 b). Encore une fois, lorsque nos amis de l'industrie vestimentaire ont comparu devant vous le 13 février, certains des renseignements qu'ils vous ont donnés n'étaient pas entièrement exacts et complets. Nous avons tenté d'y remédier.

Un point qui préoccupe grandement tous les fabricants de textiles est la préservation d'un marché intérieur sûr pendant qu'ils s'attellent à la tâche gigantesque de l'adaptation au libre-échange. Nous pensions en avoir la garantie, mais après l'entrée en vigueur de l'Accord, le gouvernement a annoncé un certain nombre de mesures destinées à lever l'opposition de l'industrie vestimentaire au libre-échange, mesures qui, jointes à d'autres défis, compliquent l'adaptation de l'industrie textile.

Ces mesures furent annoncées en mai 1988 et comprennent des programmes de drawback de droits de douane, la diminution l'année dernière des tarifs sur 13 étoffes et une déclaration d'intention du gouvernement de réduire les tarifs sur les textiles importés de pays autres que les États-Unis—c'est-à-dire le reste du monde—à des niveaux similaires à ceux des autres pays industrialisés, particulièrement les États-Unis.

Le Tribunal canadien du commerce extérieur, chargé d'arrêter les modalités et les échéances, tint des audiences pendant un an par intermittence, et a finalement remis un rapport énonçant certaines recommandations en vue de la réduction de ces tarifs.

L'industrie vestimentaire vous a peut-être donné l'impression qu'elle souffre de l'Accord de libre-échange. Nous pensons, au contraire, que sa situation n'est pas du tout défavorable. Si vous le souhaitez, au cours de la période des questions, je pourrais vous expliquer ce que j'entends par là.

[Text]

I have read the apparel industry's submission to you. Indeed, while we differ on some points, we do share many views with respect to some of the matters before us. It is obviously too early to tell exactly what impact the Free Trade Agreement is having on either industry. We share a mutual concern with respect to what transition mechanisms might be put in place with respect to the phasing out of the Multifibre Arrangement during the course of the GATT negotiations, and we both favour a global quota type of transition mechanism to deal with that eventuality. Again, we have described this in the attachments. I can explain that if there is interest.

However, there were some inaccuracies expressed in the course of the presentation by the apparel industry. My colleagues will address these as they pertain to their particular companies. There were some pejorative words used, such as characterizing the textile industry as a "phantom" industry. Well, a \$6.6 billion industry with \$3.3 billion worth of capital investment is a pretty healthy phantom. We have been characterized as a "dinosaur" industry, but an industry that has invested that much and has become capital intensive and is ready to compete with the Americans does not fit into that category either.

We do face at the moment four major challenges, the first being the adaption to free trade; the second is the decision the federal government has to make with respect to Third World tariffs; the third is what is going to happen to textile tariffs in addition to the recommendations that we are awaiting as part of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations; the fourth, of course, is what transition mechanism might be put in place should the special international trade rules for textiles and clothing be phased out.

Like the rest of Canadian industry, textile manufacturers are struggling with FTA adjustment, handicapped by high capital costs, high interest rates and a high Canadian dollar. Accompanying these handicaps is significant erosion of the domestic market for textiles, plus lower protection than in the United States, making investment south of the border increasingly attractive, and this is one of our major concerns.

In addition, I would like to draw to your attention the report of the CITT, that the good times of 1984 and 1988, which the tribunal accurately depicted in that report, have come to an end. In those four years textile profits were above the average for all manufacturing industries, and capacity utilization was high. But shipments and profits declined in 1989, and no dramatic improvement is likely in the immediate future. Of course, questioning the people involved in the industry can give you specific examples of what has happened, but there has been quite a sharp and dramatic downturn. All of this adds to uncertainty at a critical time when investment programs should be proceeding rapidly if the industry is to ready itself on time for the challenge of the big North American market.

[Traduction]

J'ai lu le mémoire que l'industrie vestimentaire vous a remis. D'ailleurs, en dépit de certains désaccords, nous partageons un grand nombre de ses avis sur les questions que vous étudiez. Il est manifestement encore trop tôt pour préciser exactement quelles répercussions l'Accord de libre-échange exerce sur les deux secteurs. Nous nous préoccupons tous deux des mécanismes de transition qui pourraient être mis en place dans la perspective de l'abrogation de l'Accord multifibres au cours des négociations du GATT et nous préconisons tous deux un mécanisme du type contingentement global pour faire face à cette éventualité. Encore une fois, nous avons expliqué cela dans les annexes, mais je peux vous en parler si cela vous intéresse.

Toutefois, l'exposé de l'industrie vestimentaire contenait un certain nombre d'inexactitudes. Mes collègues vous en parleront dans la mesure où elles concernent leur entreprise en particulier. Certains termes péjoratifs ont également été employés, notamment lorsqu'on a qualifié l'industrie textile de «fantôme». Eh bien, un secteur qui réalise un chiffre d'affaires de 6,6 milliards de dollars et procède à un investissement de 3,3 milliards de dollars est un fantôme qui se porte plutôt bien. On nous a également qualifiés de «dinosaures», mais une industrie qui a autant investi, qui s'est autant modernisée et qui est prête à affronter les Américains n'entre pas non plus dans cette catégorie.

Nous avons à relever aujourd'hui quatre grands défis, dont le premier est l'adaptation au libre-échange, le deuxième la décision que le gouvernement fédéral doit prendre à l'égard des tarifs douaniers visant le tiers monde, le troisième l'évolution des tarifs autres que ceux visés par les négociations multilatérales dans le cadre de l'Uruguay Round, le quatrième, enfin, les mécanismes de transition qui pourraient être mis en place si les règles spéciales régissant le commerce international des textiles et des vêtements devaient être abrogées.

Comme le reste de l'industrie canadienne, les fabricants de textiles se débattent pour s'ajuster au libre-échange, handicapés comme ils le sont par la cherté du crédit et le cours élevé de la monnaie canadienne. Ces handicaps se trouvent encore alourdis par une érosion sensible du marché intérieur des textiles, ainsi que par une protection inférieure à celle des États-Unis, ce qui rend de plus en plus attrayant l'investissement chez notre voisin du Sud, ce qui est l'une de nos principales préoccupations.

En outre, j'aimerais attirer votre attention sur le rapport du Tribunal canadien du commerce extérieur, qui prédit que la période d'expansion des années 1984 à 1988, que le Tribunal a bien décrite dans ce rapport, a pris fin. Pendant ces quatre années, les profits des fabricants de textiles ont été supérieurs à la moyenne du secteur de la fabrication et le taux d'utilisation de la capacité de production a été élevé. Mais les carnets de commande et les profits ont décliné en 1989, et aucune amélioration sensible ne se profile à l'horizon. Les fabricants individuels peuvent vous donner des exemples précis de ce ralentissement, qui a été très net et soudain. Tout cela ne fait qu'accroître l'incertitude à un moment critique où des programmes d'investissement devraient être réalisés rapidement si l'on veut que l'industrie soit prête à temps pour relever le défi du grand marché nord-américain.

[Text]

So we face a series of decisions that are interrelated and linked. This year the federal government will make decisions that will quite literally affect the future of textile manufacturing in Canada. These decisions will determine whether the investments now in place in this country will remain here, whether the major future investments required to stay at the front edge of technology face a welcoming environment in Canada, and whether the 60,000 men and women who now work in this industry in various parts of the country continue to have jobs.

What the industry would like is a policy and a tariff framework for the rest of the century that is stable and predictable and will maintain and attract textile investment to Canada.

Mr. Chairman, honourable senators, with your permission, I have a brief statement from Mr. Archibald, who could not be with us today. If time permits, perhaps I could read that at the end, or at least paraphrase it.

I would now like to introduce Mr. Charles Zuckerman who represents the converting part of the industry. He will explain what that is, and explain some of his company's concerns with respect to the Free Trade Agreement.

Mr. Charles Zuckerman, Marketing Manager, Doubletex, Montreal, Quebec: Mr. Chairman, Doubletex has been in business for over 80 years. We are a private company with over 500 employees operating in five plants across Canada. We are dyers and finishers of our own woven fabrics which we import in greige or raw form from all over the world. We also do commission dyeing and finishing for the various knitters and jobbers throughout the country. We perform bonding and laminating for shoe and luggage manufacturers, as well as various binding and bias operations. Our mill is the largest supplier of quilted fabrics in Canada. We supply our non-woven fabrics for quilting customers in outerwear, housecoat, home furnishing and fashion trades in Canada. In short, we offer control and responsibility for either the entire package for apparel manufacturers or any part of it they require.

The secret of our success has been that we have always reinvested our profits back into the company, which enables our facilities to be at the cutting edge of technology. This program of reinvestment and modernization has slowed considerably as a result of the Free Trade Agreement.

Our ability to give quick turn-around on quality fabrics in small dye lots enables us to give the flexibility required to serve the apparel industry with a timely response and also to give it an ever-increasing diversity of fabrics and colours that it requires in order to remain competitive in the Canadian market. At this time we are also exporters to the European and various overseas markets.

At the outset of the FTA negotiations, promises were made to the textile and apparel trade in respect of all of the new opportunities that would open up. It is rather ironic that under

[Traduction]

Nous sommes donc confrontés à une série de décisions liées entre elles. Cette année, le gouvernement fédéral prendra des décisions qui vont littéralement façonner l'avenir du secteur textile canadien. Elles détermineront si la capacité de production qui existe actuellement dans notre pays y restera, s'il existera chez nous un climat favorable aux investissements massifs qui seront nécessaires pour rester à l'avant-garde de la technologie et si les 60 000 hommes et femmes qui travaillent aujourd'hui dans ce secteur, dans tout le pays, continueront à avoir un emploi.

Ce que souhaite l'industrie c'est une politique et un cadre douanier pendant le restant du siècle qui soient stables et prévisibles et susceptibles de préserver et d'attirer l'investissement dans le textile au Canada.

Monsieur le président, honorables sénateurs, avec votre autorisation, je voudrais présenter une brève déclaration de M. Archibald, qui n'a pu se joindre à nous aujourd'hui. Si le temps le permet, je pourrai peut-être la lire à la fin, ou du moins la paraphraser.

J'aimerais maintenant vous présenter M. Charles Zuckerman qui représente la branche de la transformation de notre industrie. Il vous expliquera en quoi elle consiste, ainsi que les préoccupations de sa société à l'égard de l'Accord de libre-échange.

M. Charles Zuckerman, directeur commercial, Doubletex, Montréal, Québec: Monsieur le président, Doubletex existe depuis 80 ans. Nous sommes une société privée qui emploie 500 personnes disséminées dans cinq usines à travers le Canada. Nous teignons et finissons nos propres tissus, que nous importons sous forme grège ou brute du monde entier. Nous faisons également de la teinture et de la finition sur commande pour divers fabricants de tricotés et sous-traitants dans tout le pays. Nous faisons du collage et du laminage pour les fabricants de chaussures et de bagages, ainsi que diverses opérations de coupe et de finition. Notre usine est le plus gros fournisseur de tissu matelassé au Canada. Nous fournissons nos propres étoffes non tissées à des fabricants de vêtements d'extérieur, de robes de chambre, de meubles et de vêtements prêts-à-porter matelassés, au Canada. En bref, nous offrons le contrôle et la responsabilité pour soit la totalité des fournitures des fabricants de vêtements, soit de tout élément dont ils ont besoin.

Le secret de notre réussite est que nous avons toujours réinvesti nos profits dans la société, ce qui nous permet d'être à la fine pointe de la technologie. Ce programme de réinvestissement et de modernisation a considérablement ralenti par suite de l'Accord de libre-échange.

Notre capacité à honorer rapidement des commandes de petits lots de tissu de qualité d'une teinte donnée nous permet d'offrir la flexibilité dont l'industrie vestimentaire a besoin et de fournir la variété toujours croissante d'étoffes et de couleurs qu'elle recherche pour rester compétitive sur le marché canadien. Nous exportons également, à l'heure actuelle, vers l'Europe et divers autres pays.

Au début des négociations sur le libre-échange, le gouvernement a promis au secteur textile et vestimentaire toutes sortes de nouveaux débouchés. Il est donc plutôt paradoxal que, en

[Text]

free trade meagre quotas are set up for fabrics and garments that do not originate in North America that were not spun and woven or knit. In fact, the rules of origin definitions are more strict now than before the Free Trade Agreement. As a result, the converting industry in Canada, which is the glue that bonds the textile and apparel industries together, is in grave peril.

The textile/apparel trade was singled out for unusually harsh treatment by American textile negotiators with regard to Canadian content. Other industries are subjected to 50 or 60 per cent Canadian content regulations, but in textiles we can have even as high as 70 per cent Canadian content and still these fabrics are not allowed into the American market except under meager quota allowances.

With the Free Trade Agreement, due to substantial transformation rules, no matter what value added we put on to a raw fabric, if that fabric is under U.S. quota restraint, under no circumstances will it be allowed into the U.S. in fabric form even with a tariff penalty applied.

If we buy U.S. greige, bring it into Canada, dye and finish it in Canada and ship it back to the U.S., we are charged duty on the full package, including the portion which originates in the U.S., over the next ten years. U.S. Customs say that these goods have undergone a change of identity.

Basically, the U.S. Customs, with their substantial transformation codes and change of identity rules, have written their laws to keep foreign goods out. In fact, cooperation under the Free Trade Agreement is all one-sided. At this particular point in time the Free Trade Agreement has not represented the opportunities to Doubletex that had been promised. In fact, it has represented a closed door.

We have gone to various members of the government to protest this with regard to the change of identity rules. Those representatives agreed with us. They approached various Canadian weavers in the textile industry to try to gain some sort of consensus. The weavers objected. Why? Because they felt that by weaving their fabric in Canada and shipping it into the United States they may be hard pressed to compete with Doubletex, who would buy greige woven fabric in the United States, transport it to Canada, dye and finish it in Canada and ship it back into the United States, paying duty on the value added. It is for these reasons that we do not agree and have come to you today to ask for your assistance.

We wanted the Free Trade Agreement to be fair. We also wanted to recognize the American textile industry's concern over third country imports. We proposed that offshore components in the package that were converted in Canada be allowed to be shipped into the United States with a duty being charged at the full MFN rate on the offshore component. The Americans rejected this. The duty remission plans that the government has brought in to help the textile and apparel industries adjust to free trade have caused more problems than they have

[Traduction]

vertu de l'Accord de libre-échange, on ait imposé des quotas très restreints pour les tissus et vêtements non filés, tissés ou tricotés en Amérique du Nord. De fait, les définitions aux fins des règles d'origine sont plus strictes aujourd'hui qu'avant la signature de l'Accord de libre-échange. Aussi, l'industrie de la transformation intermédiaire canadienne, qui est le ciment qui lie les secteurs textile et vestimentaire, court un grave péril.

Les négociateurs américains ont infligé aux secteurs textile et vestimentaire des conditions exceptionnellement dures pour ce qui est du contenu canadien. D'autres secteurs sont soumis à une règle de contenu canadien de 50 ou 60 p. 100, mais en matière de textile nous pouvons avoir jusqu'à 70 p. 100 de contenu canadien sans que ces tissus puissent pénétrer le marché américain, sauf en quantité très strictement contingentée.

Avec l'Accord de libre-échange, en raison des règles de transformation très sévères, quelle que soit la valeur que nous ajoutons à un tissu brut, si celui-ci est visé par le contingentement américain, en aucun cas ne sera-t-il autorisé à pénétrer aux États-Unis sous forme de tissu, même après paiement d'un droit de douane.

Si nous achetons du tissu grège américain, l'importons au Canada, le teignons et le finissons au Canada avant de le réexpédier aux États-Unis, pendant les dix années à venir on nous imposera des droits de douane sur la valeur complète, même sur la partie d'origine américaine. Les Douanes américaines diront que ces marchandises ont subi un changement d'identité.

Fondamentalement, les Douanes américaines, avec leurs règles sur la transformation substantielle et le changement d'identité, agissent à leur guise pour fermer le marché américain aux marchandises étrangères. En fait, la coopération dans le cadre de l'Accord de libre-échange est totalement unilatérale. Jusqu'à présent, le libre-échange n'a pas apporté à Doubletex les débouchés promis. Au contraire, il représente pour nous une fermeture.

Nous avons protesté contre ces règles sur le changement d'identité auprès de divers membres du gouvernement. Ils se sont dits d'accord avec nous. Ils ont pris contact avec divers tisseurs canadiens pour tenter de parvenir à quelque consensus. Les tisseurs ont élevé des objections. Pourquoi? Parce qu'ils estiment qu'en tissant leurs étoffes au Canada pour les vendre aux États-Unis, ils auraient du mal à concurrencer Doubletex, qui achèterait du tissu grège aux États-Unis, le transporterait au Canada, le teindrait et le finirait au Canada pour le réexpédier aux États-Unis, payant les droits de douane seulement sur la valeur ajoutée. C'est pour ces raisons que nous ne sommes pas d'accord et que nous sommes venus aujourd'hui vous demander votre aide.

Nous voulions que l'Accord de libre-échange soit équitable. Nous étions prêts à apaiser les craintes de l'industrie textile américaine quant aux importations provenant de pays tiers. Nous avons ainsi proposé que la composante non nord-américaine des produits transformés au Canada soit frappée à l'entrée aux États-Unis d'un droit de douane au tarif de la nation la plus favorisée. Les Américains ont refusé. Les mécanismes de drawback des droits de douane que le gouvernement a mis en place pour aider l'industrie textile et vestimentaire à

[Text]

solved. They have caused the problems that the customers have had in interpreting the plan.

The various misconceptions have led to domestic market disruptions in terms of the manufacturer no longer being sure who to source his fabric from because he is not sure whether he will get more benefits from one side as against the other. This has led to much acrimony between textile manufacturers and apparel manufacturers alike, as well as between various suppliers themselves.

On top of all of this, the CITT report on tariff reductions is also ill timed. We are trying to react to the Free Trade Agreement and it now chooses to impose further burdens by reducing tariffs on offshore finished packages even further. We argued for a relativity of duty to be applied, which was also an argument put forth by the Minister of Finance, Michael Wilson. We felt that there should be a difference of duty on greige versus finished fabrics. The duty on greige should have been the mid-point between yarns and finished fabrics. If, for example, the duty on yarns were 10 per cent, the duty on greige should be 15 per cent, that on finished fabrics, 20 per cent and that on garments, 25 per cent. This is also in agreement with Mr. Kivenko's previous testimony that similar tariffs for fabrics and finished garments act as a disincentive to manufacturers in Canada. We are actually trying to encourage manufacturers to do more of their sourcing in Canada. Instead, the CITT chose to ignore all of these recommendations in the interests of simplicity.

Simplicity seems to be the same reason why the government accepted the unfair rules of origin in the Free Trade Agreement. They were afraid to upset the Americans and risk losing the agreement over these rules.

All the converting industry has asked for is a level playing field. Relativity of duties would have given this. Senators have on record a letter that I sent regarding our differences of opinion with CAMI's testimony back in February. Unfortunately, all the Free Trade Agreement, the duty remission schemes and the Canadian International Trade Tribunal have done has been to pit the textile suppliers against the apparel manufacturers. At the very time we should be cooperating and working out a joint government policy together, the conditions have made it nearly impossible to do so.

It is hoped by Doubletex and other manufacturers that future government policy initiatives will be conducted in a more beneficial manner for all concerned. Thank you.

Mr. Barry: Mr. Chairman, I would now like to introduce Mr. Douglas Young, the President and CEO of Cleyn & Tinker Inc., a fabric weaver, but not the sort of fabric weaver that Mr. Zuckerman has just referred to. He comes from a slightly different part of the business and he will now present a somewhat different viewpoint.

Mr. Douglas Young, President, Cleyn & Tinker Inc.: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. Cleyn & Tinker was established in 1931 and has been in business in Canada 59 years. We are one of the largest worsted fabric producers in

[Traduction]

s'adapter au libre-échange ont créé plus de problèmes qu'ils n'en ont résolu, du fait que les clients ne les comprennent pas.

Les nombreuses idées fausses qui circulent ont perturbé le marché national en ce sens que les fabricants de vêtements ne savent plus à qui acheter leurs tissus, ne sachant plus quelle provenance est pour eux la plus avantageuse. Il en a résulté des frictions entre fabricants de textiles et fabricants de vêtements, de même qu'entre les divers fournisseurs eux-mêmes.

En sus de tout cela, le rapport du TCCE sur les réductions tarifaires vient à un moment inopportun. Nous essayons de réagir à l'Accord de libre-échange et c'est le moment qu'il choisit pour imposer des fardeaux supplémentaires en réduisant encore davantage les tarifs sur les produits finis venant de pays tiers. Nous avions préconisé une échelle mobile de tarifs douaniers, à laquelle s'était rallié le ministre des Finances, Michael Wilson. Nous estimions qu'il fallait appliquer des droits de douane différents aux tissus bruts et aux tissus finis. Le droit sur les tissus grèges aurait été intermédiaire entre celui frappant le fil et celui appliqué aux tissus finis. Si, par exemple, le droit de douane sur le fil était de 10 p. 100, il serait de 15 p. 100 sur le tissu grège, de 20 p. 100 sur le tissu fini et de 25 p. 100 sur le vêtement. Cela correspond également à l'avis exprimé par M. Kivenko ici, à savoir que des tarifs identiques imposés aux tissus et aux vêtements finis pénalisent les fabricants canadiens. On essaie aujourd'hui d'encourager les fabricants à se fournir davantage en tissus au Canada. Au lieu de cela, le TCCE a choisi d'ignorer toutes ces recommandations dans l'intérêt de la simplicité.

La simplicité semble également la raison pour laquelle le gouvernement a accepté les règles d'origine inéquitables inscrites dans l'Accord de libre-échange. Il craignait de heurter les Américains et de voir la négociation achopper sur ce point.

Tout ce que demande le secteur de la transformation c'est l'égalité des chances. Des droits de douane différenciés nous l'auraient donnée. Nous avons envoyé au comité une lettre concernant nos divergences d'opinion par rapport au témoignage de la CAMI en février. Malheureusement, tout ce qu'ont fait l'Accord de libre-échange, les mécanismes de drawback des droits de douane et le Tribunal canadien du commerce extérieur, c'est de dresser les fournisseurs de textile contre les fabricants de vêtements. Au moment même où nous devrions collaborer pour dégager une politique gouvernementale commune, les conditions nous l'interdisent pratiquement.

Doubletex et d'autres fabricants espèrent que les initiatives gouvernementales futures seront plus bénéfiques à tous les intéressés. Je vous remercie.

M. Barry: Monsieur le président, je voudrais maintenant vous présenter M. Douglas Young, le président-directeur général de Cleyn & Tinker Inc., une entreprise de tissage, mais non pas du genre de celle dont M. Zuckerman vient de parler. Il appartient à une branche un peu différente et va maintenant nous présenter un point de vue quelque peu différent.

M. Douglas Young, président, Cleyn & Tinker Inc.: Je vous remercie, monsieur le président, honorables sénateurs. Cleyn & Tinker a été fondé en 1931 et est présent au Canada depuis 59 ans. Nous sommes l'un des plus gros fabricants de tissu en

[Text]

the world and are number two in North America. Number one in North America is Burlington Industries in the United States.

We are producers of wool and polyester-wool blend worsted fabrics for mens' wear, ladies' wear, uniforms and upholstery. We are unique in that we are an integrated mill, going from fibre processing through yarn spinning through fabric weaving through dyeing and finishing as well as printing. We have invested over \$10 million over the last five years in Canada in textile industry technology. As a matter of fact, we are on the verge of investing another \$2 million or \$3 million, from the latest reports we have had.

We employ 600 people at six manufacturing plants in Huntingdon, Quebec. We are Huntingdon's number one employer. Our primary markets are Canada and the United States. Our primary import competition comes from South Korea, China, Bulgaria, Romania, Czechoslovakia, Uruguay and Italy.

The issues today are as follows. Cleyn & Tinker views the Free Trade Agreement as a real opportunity to get into the U.S. market, which is important to our future growth and prosperity. It is a big open market for us. However, there are two important factors undermining our ability to take full advantage of this opportunity: First, exceedingly high U.S. tariffs on worsted fabrics which make it difficult for us to penetrate the U.S. market even now that tariffs are being reduced; and, second, recommendations by the CITT for further unilateral reductions by Canada on worsted fabric tariffs from third countries. I will elaborate on both these problems in a minute.

A request for action. I have come today to ask you to recommend that the Canadian government help make the FTA a real opportunity by, first, accelerating duty rate reductions under the FTA for worsted fabrics to "free" immediately and, second, by not reducing tariffs for worsted fabrics coming into Canada from third countries any lower than they are now.

Let me give you some background. U.S. producers of our fabrics are currently protected by an exceedingly high tariff on most goods: 36 to 40 per cent for imports from most of the world; 28 per cent to roughly 32 per cent for imports from Canada and 68.5 per cent minimum for imports from communist countries, including Bulgaria, Romania, etc.

On the other hand, Canadian producers are protected by a tariff of 25 per cent under the Most Favoured Nation, (MFN) feature for imports of heavier-weight fabrics from many countries, 20 per cent for imports of these heavier fabrics from the U.S. and a General Preferential Tariff, (GPT) of 16.5 per cent for imports from less developed countries such as Bulgaria, Romania, et cetera; and on lighter weight fabrics a specific maximum duty of \$3.45 per kilogram for imports of lighter

[Traduction]

laine peignée du monde et le numéro deux en Amérique du Nord. Le premier en Amérique du Nord est Burlington Industries, aux États-Unis.

Nous produisons des tissus worsted en laine et mélange de polyester-laine servant à la fabrication de vêtements masculins, vêtements féminins, uniformes et meubles. Nous sommes une entreprise à part en ce sens que nous assurons toutes les opérations, depuis le traitement de la fibre jusqu'au filage et tissage, en passant par la teinture, la finition et l'impression. Nous avons investi plus de 10 millions de dollars au cours des cinq dernières années dans la technologie textile. De fait, nous sommes sur le point d'investir encore 2 ou 3 millions de dollars selon les derniers rapports.

Nous employons 600 personnes dans six usines à Huntingdon, au Québec. Nous sommes le plus gros employeur de la localité. Nos principaux débouchés sont le Canada et les États-Unis. Nos principaux concurrents sont la Corée du Sud, la Chine, la Bulgarie, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, l'Uruguay et l'Italie.

Les enjeux sont pour nous, aujourd'hui, les suivants. Nous considérons que l'Accord de libre-échange nous offre une véritable occasion de pénétrer le marché américain, ce qui est important pour notre croissance et prospérité futures. C'est un marché grand ouvert qui nous attend. Toutefois, deux facteurs importants nous empêchent de mettre pleinement à profit cette occasion: premièrement, des tarifs américains excessivement élevés sur les étoffes en laine peignée qui font qu'il nous est difficile de pénétrer le marché américain même aujourd'hui où les droits sont en diminution; deuxièmement, la recommandation du TCCE que le Canada réduise, unilatéralement, encore davantage les droits de douane sur les tissus en laine peignée venant de pays tiers. Je vais m'expliquer sur ces deux problèmes dans un instant.

Tout d'abord, une demande d'intervention. Je suis venu aujourd'hui vous demander de recommander que le gouvernement canadien nous aide à tirer réellement profit de l'Accord de libre-échange, premièrement en ramenant à zéro les tarifs douaniers sur les étoffes de laine peignée dans le cadre de l'Accord de libre-échange et, deuxièmement, en ne réduisant pas les droits de douane sur les étoffes importées au Canada en provenance de pays tiers.

Permettez-moi de vous indiquer un peu la situation. Les fabricants américains de tissu worsted sont actuellement protégés par des tarifs excessivement élevés sur la plupart des importations: 36 à 40 p. 100 sur les importations provenant de la plus grande partie du monde, 28 à 32 p. 100 sur les importations provenant du Canada et 68,5 p. 100, au minimum, sur les importations provenant de pays communistes tels que la Bulgarie, la Roumanie, etc.

Pour leur part, les producteurs canadiens sont protégés par un tarif de 25 p. 100, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, sur les importations de tissus lourds provenant d'un grand nombre de pays, de 20 p. 100 sur les importations de tissus lourds provenant des États-Unis et d'un tarif préférentiel général de 16,5 p. 100 sur les importations de pays moins développés, tels que la Bulgarie, la Roumanie, la Roumanie, etc.; sur les tissus plus légers, le droit de douane est de 3,45 \$ par

[Text]

weight fabrics from most countries and a specific maximum of \$2.79 per kilogram for imports from the U.S. What that all means is the effective Canadian tariff payable on these lighter-weight fabrics averages 11.8 per cent. In my specific area, worsted, it is about 7.6 per cent for imports from the U.S.—in other words, 30 per cent going into the U.S. and only 7.6 per cent protection from the U.S. companies.

Under the Canada-U.S. FTA Canadian producers will ultimately have duty free access to the U.S. market. However, given the high U.S. tariff, our ability to penetrate the U.S. market now and during the early years of the agreement is very small. In 1989 we, through CTI, requested that the Canadian government attempt to negotiate accelerated duty-rate reductions for 1990 implementation. If an attempt was made, it did not achieve any positive result. Needless to say, the American industry objected and the issue was dropped.

We are again seeking FTA acceleration this year. CTI filed a submission with the Interdepartmental Committee on FTA Acceleration on March 30. It is hoped that Canadian negotiators will put forward a strong and persistent case on our behalf to redress the inequity of the current situation.

To further diminish our position vis-à-vis our U.S. counterparts, the CITT has now proposed that the current 25 per cent MFN rate applicable to some of these fabrics be reduced to 16 per cent MFN over a nine year period beginning in 1991. It is important to note that reduction in the MFN rate means a reduction in the applicable GPT rate as well. This is ridiculous. The assumption the Tribunal started with was that Canadian textile tariffs are higher than U.S. textile tariffs and therefore should be reduced to be brought more in line with U.S. levels. While Canadian textile tariffs may indeed be higher than U.S. tariffs in some product areas, this is clearly not the case for our fabrics. It is absurd that the Tribunal has recommended a tariff cut for fabrics which are already subject to much lower duties in Canada than in the U.S. If Canada and the U.S. are to harmonize textile tariffs, and the U.S. is unwilling to agree to accelerate duty-rate reductions under the FTA, perhaps Canada should seek to raise Canadian tariff rates on these fabrics to U.S. levels.

We face even further tariff cuts through the results of the Uruguay round of multilateral trade negotiations. The stated Canadian overall objective is a one-third reduction in existing rates, and textiles, including our fabrics, are included in the proposal. The U.S. textile industry is lobbying very aggressively to ensure that the U.S. tariffs on textiles are not cut in the Uruguay round. It is therefore conceivable that our tariffs will be further reduced, and our U.S. competitors tariffs will remain at their current high levels.

[Traduction]

kilo sur les tissus provenant de la plupart des pays et d'un maximum spécifique de 2,79 \$ par kilo sur les importations provenant des États-Unis. Cela signifie que, dans la pratique, le droit de douane canadien prélevé sur les tissus légers est de 11,8 p. 100. Dans ma branche, la laine peignée, les droits de douane sont d'environ 7,6 p. 100 sur les importations venant des États-Unis. En d'autres termes, nos exportations vers les États-Unis sont astreintes à 30 p. 100, alors que les exportateurs américains ne paient que 7,6 p. 100 à l'entrée au Canada.

Aux termes de l'Accord de libre-échange canado-américain, les fabricants canadiens obtiendront l'accès libre au marché américain. Toutefois, étant donné le niveau élevé du tarif américain aujourd'hui, notre capacité à pénétrer le marché américain aujourd'hui et au cours des premières années de l'Accord est très limitée. En 1989, nous avons demandé, par l'intermédiaire de l'ITC, que le gouvernement canadien tente de négocier une réduction accélérée des droits de douane commençant en 1990. Si le Canada l'a fait, il n'a pas obtenu gain de cause. Inutile de le dire, les fabricants américains s'y sont opposés et l'idée a été abandonnée.

Nous demandons de nouveau une accélération des réductions cette année. L'ITC est intervenue auprès du Comité interministériel sur l'accélération de l'ALE le 30 mars. Nous espérons que les négociateurs canadiens présenteront une argumentation ferme et solide en notre nom, afin de redresser le déséquilibre actuel.

Ce qui nous pénalise encore davantage par rapport à nos concurrents américains, c'est que le TCCE propose maintenant de réduire le tarif de la nation la plus favorisée applicable à certains de ces tissus à 16 p. 100, sur une période de neuf ans commençant en 1991, alors qu'il est aujourd'hui de 25 p. 100. Il faut bien voir que cette réduction du tarif NPF entraîne une diminution correspondante du tarif préférentiel général. Cela est ridicule. Le Tribunal est parti du point de vue que les tarifs canadiens sur les textiles sont plus élevés que les tarifs américains et doivent donc être ramenés au niveau des États-Unis. Si cela est vrai dans le cas de certains produits, ce ne l'est manifestement pas dans celui de nos étoffes. Il est absurde que le Tribunal ait recommandé une réduction des tarifs sur des tissus qui sont déjà astreints à des droits de douane bien inférieurs au Canada qu'aux États-Unis. Si le Canada et les États-Unis veulent harmoniser les tarifs sur les textiles, et si les États-Unis ne sont pas disposés à accélérer la réduction des droits de douane dans le cadre de l'ALE, le Canada devrait peut-être chercher à relever les droits canadiens pour les porter au niveau des droits américains.

Nous devons nous attendre à d'autres réductions tarifaires à la suite des négociations multilatérales dans le cadre de l'Uruguay Round. L'objectif global canadien est une réduction d'un tiers des tarifs actuels, y compris sur les textiles, c'est-à-dire aussi sur nos propres étoffes. L'industrie textile américaine exerce de fortes pressions pour obtenir que les tarifs américains sur les textiles ne soient pas réduits au cours de l'Uruguay Round. Il est donc concevable que les tarifs canadiens soient réduits encore davantage, mais que ceux de nos concurrents américains restent à leur niveau élevé actuel.

[Text]

The current tariff situation in Canada is not fair to Canadian producers vis-à-vis our U.S. competitors. We are prevented from access to the U.S. market because U.S. wool fabric tariffs are high and will remain high for a long time. At the same time, we are facing substantial and unfair cuts to our own tariffs which are already much lower than equivalent U.S. tariffs and which offer us much less protection from third country imports than our competitors in the U.S. have.

In summary, I repeat: In the interest of Cley & Tinker's future in Canada we need your support to provide a "level playing field." We solicit your support to accelerate the FTA agreement on wool worsted fabrics to be effective immediately, or adjust the Canadian tariffs so that they are equal to the U.S., the level playing field concept. Secondly, do not reduce tariffs for wool worsted fabric coming into Canada any lower because they are already substantially below the tariff for the same goods going into the U.S. With your help we can keep our company in Canada, invest more money in plants and equipment and, most important, increase our workforce.

Mr. Barry: Mr Chairman, I might conclude by conveying Mr. Archibald's apologies for not being able to appear. He had intended to be here. We miss him and I regret his absence because he is the principal owner of a unique textile manufacturing company. You might wonder why you would find a worldclass textile manufacturer in Bridgetown, Nova Scotia, half way down the Annapolis Valley and 100 miles from Halifax. The fact remains that it is there and it is successful. The Britex story is worth looking at apart from our deliberations today. Sandy Archibald is a staunch supporter of the Free Trade Agreement. During the free trade negotiations he was chairman of the Textiles, Footwear and Leather Sectoral Advisory Group on International Trade or SAGIT and so was privy to the details of what was going on. I too was a member of the SAGIT during the free trade negotiations and have succeeded Mr. Archibald as the chairman during the next phase, the Uruguay Round. I would like to take just another brief moment to read his statement into the record.

Thank you for the opportunity to appear before your committee today. I would like to share with you several reflective observations as a result of my role as chairman of the textile SAGIT during the free trade negotiations. Our mandate was not to debate the pros and cons of the trade agreement with the U.S. Our role was to advise both the government and the negotiators on the potential impact of the agreement. Regardless of this mandate, within our industry there were heated discussions on the advisability of any agreement. You perhaps caught something of the flavour of those discussions today. The consensus slowly emerged though it was not unanimous. What was the consensus? It was a realization that the agreement would present real challenges and much greater risks to the Canadian industry, but the agreement could also offer new opportunities. This was compared to the status quo of ever

[Traduction]

La situation tarifaire actuelle au Canada pénalise les fabricants canadiens par rapport à leurs concurrents américains. L'accès au marché américain nous est interdit parce que les droits de douane américains sur les étoffes de laine sont élevés et le resteront encore longtemps. En même temps, nous sommes confrontés à des diminutions substantielles et pénalisantes de nos propres tarifs, qui sont déjà très inférieurs aux tarifs américains correspondants et qui nous protègent beaucoup moins contre les importations de pays tiers que nos concurrents américains.

En résumé, je répète: Dans l'intérêt de l'avenir au Canada de Cley & Tinker, nous avons besoin de votre aide pour obtenir un «terrain de jeu égal». Nous demandons votre appui pour accéder immédiatement l'Accord de libre-échange en ce qui concerne les tissus de laine peignée, ou bien de relever les tarifs canadiens au niveau américain, de façon à créer une situation de concurrence loyale. Deuxièmement, nous demandons à ce que les tarifs sur les étoffes de laine peignée importées au Canada en provenance de pays tiers ne soient pas réduits davantage, vu qu'ils sont déjà sensiblement inférieurs aux tarifs applicables aux mêmes marchandises à l'entrée aux États-Unis. Avec votre aide, nous pourrions préserver notre entreprise au Canada, investir davantage pour nous étendre et nous moderniser et, surtout, conserver nos emplois.

M. Barry: Monsieur le président, je conclurai en transmettant les excuses de M. Archibald qui n'a pu venir. Il en avait l'intention et je déplore son absence car il est le principal propriétaire d'une entreprise de fabrication textile tout à fait particulière. On peut être surpris de trouver un fabricant de textile de catégorie mondiale à Bridgetown, en Nouvelle-Écosse, au milieu de la vallée de l'Annapolis et à 100 milles de Halifax. Pourtant, elle est là et elle réussit très bien. L'histoire de Britex vaut la peine que l'on s'y intéresse, indépendamment de nos délibérations d'aujourd'hui. Sandy Archibald est un fervent partisan de l'Accord de libre-échange. Au cours des négociations, il présidait le groupe de consultation sectorielle sur le commerce extérieur, ou GCSCE, du secteur des textiles, de la chaussure et du cuir, et a donc pu suivre de près leur déroulement. J'étais moi aussi membre de ce groupe consultatif au cours des négociations sur le libre-échange et ai succédé à M. Archibald comme président pendant la phase suivante, l'Uruguay Round. Je voudrais prendre juste quelques instants pour vous lire sa déclaration.

Je vous remercie de nous avoir permis de comparaître aujourd'hui devant votre comité. Je voudrais vous faire part de quelques réflexions qui découlent de mon rôle de président du groupe consultatif du textile dans les négociations sur le libre-échange. Notre mandat ne consistait pas à débattre des avantages et inconvénients du libre-échange avec les États-Unis, mais plutôt d'informer le gouvernement et les négociateurs des répercussions potentielles de l'Accord. Néanmoins, au sein de notre secteur, l'opportunité du libre-échange a fait l'objet d'un vif débat. Vous en aurez peut-être eu un aperçu aujourd'hui. Un consensus s'est lentement dégagé, sans toutefois remporter l'unanimité. Quel était-il? Nous nous sommes rendus compte qu'un accord de libre-échange représenterait des défis réels et des risques beaucoup plus importants pour l'industrie canadienne, mais nous apporterait également des perspectives nou-

[Text]

increasing erosion of the Canadian market due to government textile policy on imports. The consensus was that a slow death from maintaining the status quo was less desirable than the risks and opportunities presented by an agreement.

This consensus was forged with the assumption that critical factors affecting the textile environment would be stable except for the upcoming GATT round of multilateral trade negotiations.

There was a belief that the trade agreement would provide a gradual transition to a rationalized Canada-U.S. market with opportunities created from increased market size. This would allow Canadian textile manufacturers to concentrate on areas of potential competitive advantage in the much larger market. It would also allow the continued capital investment so necessary to remain viable in today's technologically advanced textile sector.

I want to share with you the shock and disbelief when shortly after the trade agreement was finalized the Canadian government took the initiative to examine, via the Canadian International Trade Tribunal, unilateral reductions of Canadian tariffs with the rest of the world.

I believe the recommendations contained in the CITT report, if implemented, would jeopardize the continued viability of large segments of the Canadian textile industry. This core issue on viability is the creation of an environment of unacceptable risk that would discourage continued investment in the Canadian industry vis-à-vis other jurisdictions with a more favourable climate, such as the United States. Without this continued Canadian investment in new technology, we are back to the scenario of gradual erosion and slow death.

It is personally very disappointing and frustrating to me to see the golden opportunities presented by the Free Trade Agreement for evolving to global competitiveness put at risk because of ill-timed and ill-conceived initiatives.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Barry. I want to ask Mr. Young a technical question. What do you mean by the word "worsted"? I have heard the term over many years. Would you help me?

Mr. Young: I think you can get two kinds of help here. I think I will ask Liz Siwicki to give you a more technical explanation, as I am not an expert in that area.

Ms. Liz Siwicki, Vice President, Trade Policy, Canadian Textiles Institute: Worsted is a method of spinning yarn. You can have cotton-spun yarn, you can have worsted-spun yarn and you can have woollen-spun yarn. There are some combinations in between. Worsted is a way of spinning yarn that uses long fibres; therefore, you get a finer yarn.

Wool-worsted fabric is a woven fabric using worsted yarn made primarily from wool, sometimes with blends, and Mr. Young can explain that.

[Traduction]

velles. Cela était à comparer avec le statu quo, à savoir une érosion toujours croissante du marché canadien en raison de la politique gouvernementale sur les importations textiles. Le consensus était qu'il valait mieux affronter les risques et les perspectives résultant d'un accord que de se résigner à une mort lente en conservant le statu quo.

Ce consensus reposait sur l'hypothèse que les facteurs critiques qui déterminent l'environnement textile resteraient stables, sauf pour ce qui est des prochaines négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT.

On pensait que l'Accord assurerait une transition graduelle vers un marché canado-américain rationalisé, et donc des perspectives d'expansion grâce à l'accroissement du marché, permettant aux fabricants canadiens de se spécialiser dans les domaines où ils sont les plus forts et de poursuivre l'investissement indispensable pour qui veut rester viable dans un secteur textile aujourd'hui marqué par la poussée technologique.

Je veux vous faire part de notre douloureuse surprise et incrédulité lorsque, peu après la signature de l'Accord de libre-échange, le gouvernement canadien s'est mis à envisager, par l'intermédiaire du Tribunal canadien du commerce extérieur, des réductions unilatérales des tarifs canadiens à l'égard du reste du monde.

Je considère que les recommandations formulées dans le rapport du TCCE, si elles étaient mises à exécution, menaceraient la viabilité de pans entiers de l'industrie textile canadienne. Le danger réside dans l'apparition d'un climat de risque inacceptable qui découragerait la poursuite de l'investissement dans l'industrie canadienne, par rapport à d'autres marchés possédant un climat plus favorable, tels que les États-Unis. En l'absence de cet investissement continu dans la technologie nouvelle, nous en revenons au scénario de l'érosion graduelle et de la mort lente.

Je suis personnellement très déçu et amer de voir que les perspectives en or ouvertes par l'Accord de libre-échange, qui nous auraient permis d'atteindre la compétitivité à l'échelle mondiale, sont réduites à néant par des initiatives inopportunes et mal conçues.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie, monsieur Barry. Je voudrais poser à M. Young une question de nature technique. Qu'entendez-vous par «worsted»? J'ai entendu le terme à plusieurs reprises au fil des ans. Pourriez-vous me l'expliquer?

M. Young: Je peux vous aider de deux façons. Je pense que je vais demander Liz Siwicki de vous donner une explication plus technique, car je ne suis pas expert moi-même.

Mme Liz Siwicki, vice-présidente, politique commerciale, Institut canadien des textiles: Le worsted est un procédé de filage. Vous avez du fil de coton, du fil worsted et du fil de laine cardée. Il existe aussi quelques combinaisons intermédiaires. Le worsted est une méthode de filage qui emploie des fibres longues et qui permet de ce fait d'obtenir un fil plus fin.

Un tissu worsted-laine est une étoffe tissée au moyen de fil worsted fait principalement de laine, parfois de mélanges, et M. Young pourra vous expliquer cela.

[Text]

The Chairman: Do we have any climatic disadvantage for worsted materials?

Mr. Young: No. We can control any of the factors we need for making the worsted fabric here in Canada. We will be most happy to keep the plant here rather than move it to the United States, if that is what you mean.

The Chairman: I believe that in some areas of the textile industry climate is important. Perhaps I am thinking of cotton.

Senator Stollery: Wool because of humidity.

The Chairman: But that is not a consideration for the wool-worsted trade.

Mr. Young: If there is a problem with humidity, there is machinery we have that can add humidity. You have to have a water content in the wool, and you can add that.

Mr. Barry: If I might add, there is certainly no problem in the manufacturing process that cannot be overcome.

But I wonder if you were alluding to raw material sources? We do not grow cotton in Canada, nor do we obtain wool of quality suitable for use in this type of fabric from Canadian sources.

The Chairman: I was talking about cost. You say you can do this, but at a cost.

For example, in Yarmouth, Nova Scotia, there is a mill which makes cotton fabrics. I am told it is located there because of the high natural humidity. They do not have to put out money to put humidity into the air, and they do not have the turgid dry arctic air in the wintertime.

Mr. Young: That would make sense.

Mr. Barry: It may have made sense at one point, but I do not think it is a factor any more with air-conditioned, humidity-controlled plants, which most are. So that is not a problem in the manufacturing process.

The Chairman: You seem to be saying that the Canadian industry is not at a natural disadvantage by reason of climate.

Mr. Barry: No.

Ms. Siwicki: In fact, one of Mr. Young's major American competitors makes fabrics in North Carolina, which has a slightly different mean temperature than Huntingdon, Quebec.

Senator Stollery: That is why woollen fabrics come mainly from Northern Ireland and Scotland, because the climate is important. Once you get into the hundreds it is important.

I think the people who were here from the apparel industry said that one of their concerns was the sourcing of their cloth.

Mr. Zuckerman: The sourcing you are talking about is in Scotland and Ireland, as well as Australia, which is known for its merino sheep. It is the sheep themselves that inhabit these climates where the fabric originates from that are important. Once the sheep have been sheared, the wool can be spun or woven in a variety of manners. The fact is that the spinning takes place in these plants because they are right beside the actual fibre source itself. Cotton is not grown in Canada

[Traduction]

Le président: Le Canada est-il climatiquement défavorisé dans la fabrication d'étoffes worsted?

M. Young: Non. Nous pouvons contrôler tous les facteurs nécessaires à la fabrication d'étoffes worsted ici au Canada. Nous n'avons aucune raison climatique de déplacer notre usine aux États-Unis, si c'est cela que vous voulez dire.

Le président: Il me semble que le climat est un facteur dans la fabrication de certains tissus. Peut-être s'agit-il du coton.

Le sénateur Stollery: La laine, à cause de l'humidité.

Le président: Mais ce n'est pas un facteur dans la fabrication des étoffes worsted?

M. Young: S'il y a un problème d'humidité, il existe des moyens d'accroître l'humidité. La laine doit avoir une certaine teneur en eau, et on peut l'ajouter.

M. Barry: Il n'y a certainement aucun problème au niveau des procédés de fabrication qui ne puisse être surmonté.

Mais peut-être parliez-vous des matières premières? Nous ne produisons pas de coton au Canada, et pas non plus de laine de la qualité voulue pour ce genre d'étoffe.

Le président: Je parlais du coût. Vous dites que vous pouvez le faire, mais cela vous coûtera plus cher.

Par exemple, à Yarmouth, en Nouvelle-Écosse, il existe un atelier qui fabrique des tissus de coton. On me dit qu'il a été implantée là en raison du taux élevé d'humidité naturelle que l'on y trouve. Il n'y est donc pas nécessaire d'humidifier l'air, vu que l'on n'y rencontre pas cet air arctique desséché en hiver.

M. Young: Cela se tient.

M. Barry: Peut-être par le passé, mais je ne pense pas que ce soit toujours un facteur aujourd'hui, où toutes les usines sont climatisées et peuvent contrôler l'humidité. Ce n'est donc plus un problème du point de vue du procédé de fabrication.

Le président: Vous dites donc que l'industrie canadienne n'est pas défavorisée par son climat.

M. Barry: Non.

Mme Siwicki: De fait, l'un des principaux concurrents américains de M. Young fabrique ses tissus en Caroline du Nord, où la température moyenne est légèrement différente de celle de Huntingdon, au Québec.

Le sénateur Stollery: C'est pourquoi les tissus de laine viennent principalement d'Irlande du Nord et d'Écosse, à cause du rôle du climat. Une fois que l'on compte par centaines, cela devient important.

Il me semble que les représentants du secteur vestimentaire nous ont dit qu'ils avaient du mal à trouver des fournisseurs de tissu.

M. Zuckerman: Ils achètent en Écosse et en Irlande, ainsi qu'en Australie, pays bien connu pour son mouton merinos. C'est le mouton lui-même, qui habite ces climats d'où proviennent les tissus, qui est important. Une fois le mouton tondue, on peut filer ou tisser sa laine de diverses façons. Les filatures sont implantées dans ces pays car c'est de là que provient la fibre. On ne cultive pas de coton au Canada à cause du climat, mais on peut importer la fibre de coton au Canada et la filer

[Text]

because the climate is not conducive, but the cotton fibre can be imported into Canada and spun into either 100 per cent cotton or poly-cotton, because once the cotton is inside the plant, the humidity can be controlled.

Senator Stollery: I suppose it would depend on the staple. Cotton has long staples, and I suspect that humidity is an important factor in the spinning.

Mr. Zuckerman: It is important in the spinning, but the humidity is controlled inside the plant.

Whether you go to China or various other countries in the Far East, where perhaps the staple is shorter, again it is the actual type of spinning, whether you are using ring spun or open spun, that will control the quality of the yarn, and the actual modernization of the spinning equipment itself.

Yes, the fibre itself is very important in terms of the quality, and then the various spinning or combing will determine the quality.

The Chairman: Presentations from industrial groups such as yours are always very interesting because of the complexities and varieties that are displayed, but it also makes it difficult for a layman such as myself to see what the burden of the presentation is.

I will make a statement or two and you can correct me if I am wrong. It seems to me that there are two areas of concern: one is that one way or another the United States competitors have an advantage, either by reason of the relatively high U.S. quota on imports into the United States, or by reason of relatively high U.S. customs duties.

I see at least one head nodding. Is that a fair statement of one of the difficulties that you are talking about?

Mr. Barry: If I could fine tune it a bit. Our concern is the emerging relationship. In many areas we now have higher tariffs than the United States. However, we import a substantial volume of textiles from the United States. The tariffs on these textiles, on these imports, are disappearing during the course of the Free Trade Agreement. That means that within another seven years about half of what is imported into Canada, assuming present trade breakdown, will be duty free.

To adjust to that situation is a mammoth task for an industry that is much smaller than the U.S. industry.

On top of that we face the potential of having our secure domestic market base further eroded because of a reduction in tariffs on imports, on the other 50 per cent of the textiles that come into Canada.

The Chairman: The Third World sources?

Mr. Barry: That is correct. In addition, we also face the possibility of a further reduction as a result of the Uruguay Round.

All of these disadvantages piled together make serving the North American market from a U.S. base potentially more attractive than serving it from a Canadian base. This is not a

[Traduction]

ici, soit pure, soit en mélanges, car une fois que le coton est à l'intérieur de l'usine, on peut contrôler l'humidité.

Le sénateur Stollery: Je suppose que cela dépend de la fibre. Le coton a de longues fibres et j'ai l'impression que l'humidité joue un rôle important dans le filage.

M. Zuckerman: C'est important pour le filage, mais l'humidité est contrôlée à l'intérieur de l'usine.

Que ce soit en Chine ou d'autres pays du Moyen-Orient, où les fibres sont peut-être moins longues, c'est le procédé de filage, que l'on emploie un métier à anneaux ou un métier ouvert, qui va déterminer la qualité du fil, ainsi que la modernité du matériel lui-même.

Oui, la fibre est très importante du point de vue de la qualité, mais celle-ci est déterminée par le procédé de filage ou de peignage.

Le président: Les exposés que nous font les groupes industriels tels que le vôtre sont toujours très intéressants en raison de la complexité et de la diversité des situations dont ils font état, mais cela fait également qu'il est très difficile pour un profane comme moi d'en tirer une synthèse.

Je vais essayer de formuler une ou deux choses et vous me direz si je me trompe. Il me semble que vous avez deux sujets de préoccupation: le premier c'est que vos concurrents américains sont avantagés, soit en raison d'un contingentement relativement strict des importations aux États-Unis, soit de droits de douane américains relativement élevés.

Je vois au moins l'un d'entre vous hocher la tête affirmativement. Est-ce que je résume bien l'une des difficultés dont vous parlez?

M. Barry: Il faudrait nuancer un peu. Notre préoccupation est le rapport qui est en train d'apparaître. Dans maints secteurs nous avons aujourd'hui des tarifs supérieurs à ceux des États-Unis. Toutefois, nous importons un volume important de textiles venant des États-Unis. Les droits de douane sur ces textiles, sur ces importations, seront progressivement supprimés aux termes de l'Accord de libre-échange. Cela signifie que dans sept ans, près de la moitié des importations canadiennes, si les parts de marché restent inchangées, seront hors douane.

L'adaptation à cette situation représente une tâche gigantesque pour un secteur d'envergure beaucoup plus réduite que l'américain.

En sus, notre marché intérieur propre risque de diminuer lui-même en raison d'une diminution des tarifs douaniers sur les autres importations, les autres 50 p. 100 de textiles importés.

Le président: Provenant du tiers monde?

M. Barry: Exactement. En outre, il y a la possibilité d'une autre réduction encore, par suite de l'Uruguay Round.

Tous ces désavantages conjugués font qu'il est potentiellement plus intéressant de desservir le marché nord-américain à partir d'une usine américaine que d'une usine canadienne.

[Text]

situation in which we want to find ourselves. We are not yet there.

What we are suggesting is that the decisions that will be made by the government in the rest of this year could well put us there unless they are prudent, balanced and put together in such a way that that does not happen.

The Chairman: All right, but the government would not do this out of malice.

Mr. Barry: No, of course not.

The Chairman: Who was pressing for this? What might lead them to do this?

Mr. Barry: We could only speculate as to the motivations. Certainly, the initiatives that were announced in March of 1988 were designed, as far as we could determine, from reports in the media to silence the apparel industry's opposition to the Free Trade Agreement, which has caused some resentment in the textile industry because many textile companies strongly supported the Free Trade Agreement. Others did not, but many did.

The Chairman: What group would be served by the specific conclusions of the recent ruling by the CITT?

Mr. Barry: Those who would benefit most would be some of our customer industries and parts of the textile industry. Those would be the users of the fibres, the yarns and the fabrics that are produced by textile manufacturers, because, of course, the duties on these imports would come down and presumably the cost would come down. This is a laudable objective.

The textile industry is not opposed to tariff reductions as such. What it is opposed to is finding itself in the situation that I have described, where it is more advantageous to serve the North American market from south of the border than from here. As we look at the CITT recommendations, they would serve to bring the average tariff on textiles coming into Canada from third countries down to slightly over 12 per cent in comparison with the average U.S. tariff on those imports, which is something like 11 per cent; so they are very close. While that is slightly higher, you have to look further.

Of the 575 tariff lines on which specific recommendations are being made in the CITT report, one volume of which I have, we are going to end up with nearly 300 of those tariff lines with Canadian duties below the corresponding U.S. duties, and this in some particularly competitive areas of the industry. This has caused great concern.

If, on top of that, we face additional reductions as a result of the Uruguay Round, then the investment situation south of the border becomes increasingly attractive. We are not yet in that situation. We do not want to be in that situation and we hope the government will not place us there.

The Chairman: Presumably, however, the garment manufacturers are saying that these reductions on imported raw material will give us something of an advantage when we come to sell our finished products into the United States.

Mr. Barry: Of course.

Senator Stollery: Mr. Chairman, I certainly agree with you that it has been very interesting listening to our witnesses and

[Traduction]

C'est une situation dans laquelle nous n'aimerions pas nous trouver. Nous n'y sommes pas encore.

Ce que nous disons, c'est que les décisions que le gouvernement prendra cette année pourraient bien nous y mettre, si elles ne sont pas prudentes, équilibrées et conçues de façon à ce que cela n'arrive pas.

Le président: D'accord, mais le gouvernement ne le ferait pas par méchanceté.

M. Barry: Non, bien entendu.

Le président: Qui donc le pousse? Qui le pousse dans ce sens?

M. Barry: Nous ne pouvons que spéculer sur ses motifs. En tout cas, les initiatives annoncées en mars 1988 étaient destinées, d'après ce que nous en avons lu dans la presse, à faire renoncer le secteur vestimentaire à son opposition à l'Accord de libre-échange, laquelle n'a pas manqué de causer quelque ressentiment dans l'industrie textile dont beaucoup d'entreprises étaient fortement favorable à cet accord. Ce n'était pas le cas de toutes, mais de beaucoup.

Le président: Quel groupe serait le plus avantagé par cette décision récente du TCCE?

M. Barry: Ce seraient nos clients et certaines branches du secteur textile. Ce sont les utilisateurs des fibres, des fils et étoffes produites par les fabricants de textiles car, bien entendu, les droits de douane sur ces importations diminuent et par voie de conséquence, leur coût. C'est un objectif louable.

L'industrie textile n'est pas opposée à la réduction des tarifs en soi. Ce que nous ne voulons pas, c'est nous trouver dans la situation que j'ai décrite, où il serait plus avantageux d'approvisionner le marché nord-américain à partir des États-Unis que du Canada. Les recommandations du TCCE, à nos yeux, feraient baisser le tarif moyen sur les textiles importés au Canada en provenance de pays tiers, les ramenant à un peu plus de 12 p. 100, comparé au tarif américain moyen de 11 p. 100; ces deux chiffres sont très proches, les nôtres un peu plus élevés, mais il faut regarder plus loin.

Sur les 575 tarifs individuels sur lesquels le TCCE formule des recommandations dans son rapport, dont j'ai un exemplaire ici, près de 300 seront inférieurs au Canada, comparé aux tarifs correspondants américains, et ce dans des branches particulièrement concurrentielles du secteur. Cela suscite de grosses inquiétudes.

Si, en sus, des réductions supplémentaires sont apportées par suite de l'Uruguay Round, alors la situation de l'investissement au Sud devient de plus en plus attrayante. Nous n'y sommes pas encore, nous espérons que cela n'arrivera pas et nous espérons que le gouvernement ne nous y plongera pas.

Le président: Je suppose, toutefois, que les fabricants de vêtements estiment que ces réductions sur les matières premières importées nous donneront un avantage une fois qu'il s'agit d'écouler la production finie aux États-Unis.

M. Barry: Bien sûr.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, j'ai, comme vous, écouté avec beaucoup d'intérêt nos témoins, de même

[Text]

also to the apparel manufacturers. This is a tremendously complex business. Some weave yarn, others weave cloth—hundreds of miles of cloth—and sell the cloth at certain standards for which they know there is a market. There are problems involved. Someone like Mr. Zuckerman has a totally different problem because he is basically finishing cloth. I must say that I would have thought that the small finisher or the cloth finisher would have had different problems.

As I understand it, Mr. Zuckerman, you are finishing and dyeing cloth; is that right?

Mr. Zuckerman: Yes, that is one of our operations.

Senator Stollery: Again I repeat that the apparel industry is very complex. You are selling everything from suits to neckties and each aspect of the business has a separate market. I would have thought that first it would be very difficult to deal with that in a free trade environment because you have so many different kinds of things involved. I am surprised at what you are saying about your particular business of finishing cloth. Do you mean that they are actually saying to you that if you bring cloth in from somewhere, dye it here and sell it to somebody in the United States, they would charge you? You have very serious tariff problems there, is that right?

Mr. Zuckerman: Well, yes. First of all, senator, you must understand that it is the actual dyeing and finishing of a fabric that makes it merchantable or marketable. The weavers in Canada are actually also converters. They bring in greige fabrics just like we do.

Under the Free Trade Agreement, if I were to bring in greige fabrics from China, for example—and let us take polyester-cotton broadcloth, which is a very large volume fabric—and if I dye and finish that in Canada, I am not allowed to ship it to the United States under any circumstances, even with a tariff barrier. That fabric is not allowed in, period, unless it goes in under the meager quota allowance. That quota allowance, first of all, is not nearly enough. Doubletex could use the entire quota for Canada on its own.

Senator Stollery: Are you talking now of broadcloth?

Mr. Zuckerman: Broadcloth, yes, but this quota is not only for broadcloth. It is for printed as well as other fabrics.

We at Doubletex would have to go after this quota, number one, with its competitors, and the apparel manufacturers would also want to be able to bring in finished fabric from offshore, make it into garments and use this small quota. What you have, in effect, is a free-for-all.

Basically the very business that Doubletex has delivered for so long—and it has served the industry in Canada very well—it is now disallowed to do. We are disallowed to do this in a free trade environment. We are basically stopped under any circumstances from shipping those goods into the United States.

Senator Stollery: What happens to Dominion Textiles, for example? They are making broadcloth, are they not? What happens to them under this agreement?

[Traduction]

que les fabricants de vêtements. C'est un secteur extrêmement complexe. Certaines entreprises produisent du fil, d'autres tissent des étoffes—des centaines de milles d'étoffes—le genre d'étoffes dont elles savent qu'elles ont un débouché. Il y a toutes sortes de problèmes. Quelqu'un comme M. Zuckerman a un problème tout à fait particulier, car il fait, en réalité, de la finition de tissu. Je dois dire que j'aurais pensé que les petits finisseurs, les finisseurs de tissu, auraient des problèmes différents.

Si j'ai bien compris, monsieur Zuckerman, vous teignez et finissez les étoffes, n'est-ce pas?

M. Zuckerman: Oui, entre autres.

Le sénateur Stollery: Encore une fois, l'industrie vestimentaire est très complexe. Vous vendez de tout, depuis les costumes jusqu'aux cravates, et chaque branche a son propre marché. J'aurais pensé, de prime abord, que l'application du libre-échange s'avérerait très difficile, en raison des nombreux aspects en jeu. Je suis surpris de ce que vous dites concernant votre propre activité de finition de tissu. Est-il donc vrai, comme vous semblez le dire, que si vous achetez du tissu quelque part, le teignez et le vendez aux États-Unis, vous auriez à payer des droits de douane? Vous avez un gros problème de tarif douanier, n'est-ce pas?

M. Zuckerman: Eh bien, oui. Tout d'abord, sénateur, il faut bien voir que c'est la teinture et la finition d'un tissu qui en font un produit commercialisable. Les ateliers de tissage au Canada font aussi de la transformation. Ils importent des tissus grèges, tout comme nous.

Aux termes de l'Accord de libre-échange, si j'importe du tissu grège de Chine, par exemple—prenons le cas de la popeline polyester-coton, dont on consomme de grandes quantités—si je la teins et la finis au Canada, je ne peux la vendre aux États-Unis en aucun cas, même en payant de forts droits de douane. Ce tissu ne sera pas autorisé à entrer aux États-Unis, un point c'est tout, au-delà d'un certain contingent très limité. Ce contingent, pour commencer, est très insuffisant. Doubletex pourrait fournir seul la totalité du contingent autorisé pour le Canada.

Le sénateur Stollery: Vous parlez là de la popeline?

M. Zuckerman: Oui, la popeline, mais ce contingentement ne s'applique pas qu'à la popeline. Il vaut aussi pour les tissus imprimés et d'autres étoffes.

Nous, chez Doubletex, devons nous efforcer de vendre dans le cadre de ce quota; les fabricants de vêtements voudraient eux aussi importer du tissu de l'étranger, le transformer en vêtements et tirer sur ce petit quota. Dans la pratique, c'est une lutte à l'arraché.

Fondamentalement, le débouché traditionnel de Doubletex—qui a fait vivre une bonne partie de l'industrie canadienne—nous est maintenant fermé. Il nous est fermé, et ce dans un environnement de libre-échange. On nous interdit fondamentalement, en toutes circonstances, de vendre ces marchandises aux États-Unis.

Le sénateur Stollery: Qu'advient-il à Dominion Textiles, par exemple? Elle fabrique de la popeline, n'est-ce pas? Quelle est sa situation selon cet accord?

[Text]

Mr. Zuckerman: Dominion Textiles, on the fabric that it spins and weaves in Canada, is allowed to ship that fabric, dyed and finished, into the United States without any quota restraint, because the yarn and the fabric originates in Canada; but it cannot export to the United States the broadcloth that it imports from offshore.

Ms. Siwicki: If I may clarify, what Mr. Zuckerman is talking about has nothing to do with the Free Trade Agreement. It has to do with the U.S. rules of origin as they apply to third countries for their quota purposes.

Senator Stollery: I understand that. I think there is a similar problem with the manufacturers, with the cutters, and so on.

Ms. Siwicki: No, there is not.

Senator Stollery: Well, we will not go over that again.

Ms. Siwicki: I am sorry, but there are different types of quotas. The problem Mr. Zuckerman is running into with the greige fabrics from China being converted in Canada and sent to the United States has nothing to do with tariff rate quotas as they exist under the Free Trade Agreement. That problem has to do with the U.S. bilateral restraint system that applies to low cost countries under the MFA, their agreement with China, et cetera. They do not consider the fabric coming from Mr. Zuckerman's operation as a Canadian good. They consider it as a Chinese good and that therefore it is subject to Chinese quotas.

Mr. Zuckerman: With direct regard to the FTA, however, if I, for example, were to bring yarn in from offshore and have it woven in Canada and shipped to the United States, if it goes outside these quota allowances it is subject to full MFN duties. We never had that distinction within that definition of rules of origin before the FTA. Now, not only does the fabric have to be woven, dyed and finished in Canada to be exempt from quotas and tariffs, it has to be spun, woven, dyed and finished to be exempt, so in fact the FTA has made it more restrictive. You also have to understand that of the woven fabric used in the United States, 85 per cent is used from domestically-woven products. With Canadian industry, the opposite is true.

Mr. Barry: It is more like 50-50.

Mr. Zuckerman: But that does not apply to lightweight fabric.

Senator Stollery: Let us talk about broadcloth because everyone knows what that is and it is straightforward.

Mr. Young: We only weave wool worsted, poly/wool worsted fabric.

Senator Stollery: I will backtrack and leave the subject of broadcloth for a moment. Are you basically selling cloth?

Mr. Young: Yes, worsted fabric.

Senator Stollery: The Free Trade Agreement works in your case, but it is a totally different situation from that of your colleagues which involves a complex tariff rule of origin. The U.S. has applied the Multifibre Agreement to you which is quite separate from the Free Trade Agreement.

[Traduction]

M. Zuckerman: Dominion Textiles peut vendre le tissu qu'elle file et tisse elle-même, sous forme teinte et finie aux États-Unis sans aucune limite de quota, car le fil et l'étoffe sont fabriqués au Canada; mais elle ne peut exporter aux États-Unis la popeline qu'elle importe elle-même.

Mme Siwicki: Si je puis apporter une précision, ce dont parle M. Zuckerman n'a rien à voir avec l'Accord de libre-échange. Ce sont les règles d'origine américaines applicables aux pays tiers aux fins du contingentement qui sont en jeu.

Le sénateur Stollery: Je comprends bien. Je pense qu'il y a un problème similaire chez les fabricants, les coupeurs, etc.

Mme Siwicki: Non.

Le sénateur Stollery: Et bien, nous ne reviendrons pas sur tout cela.

Mme Siwicki: Je vous demande pardon, mais il y a différents types de quotas. Le problème sur lequel butte M. Zuckerman avec les tissus grèges de Chine transformés au Canada et exportés aux États-Unis n'a rien à voir avec les quotas tarifaires prévus par l'Accord de libre-échange. Il s'agit plutôt des restrictions bilatérales américaines applicables aux pays à faible coût de production, aux termes de l'Accord multifibres, leurs accords avec la Chine, etc. Les États-Unis ne considèrent pas le tissu provenant de l'usine de M. Zuckerman comme une marchandise canadienne, mais comme une marchandise chinoise, soumise aux contingents applicables à la Chine.

M. Zuckerman: En ce qui concerne directement l'Accord de libre-échange, toutefois, si j'importe, par exemple, du fil et que je le tisse au Canada pour le vendre aux États-Unis, à moins d'être compris dans le contingent autorisé, il sera astreint aux tarifs pleins de l'Accord multifibres. Or, avant l'Accord de libre-échange, il n'y a jamais eu cette distinction dans les règles d'origine. Aujourd'hui, il ne suffit pas que l'étoffe soit tissée, teinte et finie au Canada pour être exemptée des quotas et tarifs, elle doit également y être filée, si bien que l'Accord de libre-échange a rendu les conditions plus restrictives. Il faut bien voir également que 85 p. 100 des étoffes transformées aux États-Unis sont tissées sur place. C'est l'inverse au Canada.

M. Barry: C'est plutôt 50-50.

M. Zuckerman: Mais non dans le cas des tissus légers.

Le sénateur Stollery: Parlons un peu de popeline, puisque tout le monde sait ce que c'est et que c'est simple.

M. Young: Nous ne tissons que du worsted de laine ou de laine-polyester.

Le sénateur Stollery: Je vais revenir un peu en arrière et laisser tomber la question de la popeline pour un moment. Est-ce que vous vendez essentiellement des étoffes?

M. Young: Oui, du worsted.

Le sénateur Stollery: L'Accord de libre-échange fonctionne bien dans votre cas, mais il est totalement différent de celui de vos collègues qui sont confrontés à une règle d'origine très complexe. Les États-Unis vous appliquent l'Accord multifibres, qui est très différent de l'Accord de libre-échange.

[Text]

Mr. Young: We have to deal with the Free Trade Agreement plus the Multifibre Agreement because the rules of origin state that the fibre we use in spinning our yarns must all be spun in Canada. We have to bring in wool and spin it here.

Senator Stollery: How much do we spin in Canada?

Mr. Young: We spin everything we ship to the United States plus what we ship to the Canadian market. We have rather large spinning facilities in Canada.

One of the points I would like to make relates to sourcing which we were talking about earlier. When the apparel manufacturers appeared before the committee they talked about trouble sourcing worsted fabrics in Canada. I would like to make the point that one of the people who made that comment has been supplied by us and his business in the United States has increased tremendously over the last number of years. His business has improved tremendously from using our fabrics.

Senator Stollery: I believe I understand the point they were making, which is quite a different issue.

I find this much more complicated, because it seems to me that practically every member of your group has a different problem. It seems that you have an association with, say, 20 members and all 20 members have a different problem, and I am afraid I do not know how you deal with it.

Mr. Barry: I have an association of 80 members and they represent 4 different levels of production. Everyone wants their inputs duty free and everyone wants maximum protection of their outputs. The apparel industry is a fifth level and they are no different from the rest; and, of course, when you get up to the retail level, they would also like to have all their clothing duty free in order to help the consumer or to make more money. It is a very complex subject and I do not think we are going to attack it at all in the time available to us this evening.

The Chairman: I believe Senator Fairbairn has another engagement. Was there some point you wanted to raise?

Senator Fairbairn: From what you said earlier, I gather there is a spot of friction between you and the apparel industry. You referred to some comments of theirs in which you were described as a "phantom" industry. When you list what your investments are and you mention the number of people you employ, I wonder how they can say that. Can you throw some light on that?

Mr. Barry: I think that to some extent the friction between the two industries has been invented. My members tell me that the friction that has existed in public is not characteristic of the relations they have with their customers. Certain people come forward and say certain things but the great silent majority remains out there with no contribution to the debate.

We sell something in the order of \$2 billion a year of yarns and fabrics to the apparel industry. About 40 per cent of what we make goes to the apparel industry. They are our single largest customer. On the whole, I think relations are amicable and cooperative.

[Traduction]

M. Young: Nous sommes confrontés à l'Accord de libre-échange en sus de l'Accord multifibres, car les règles d'origine disent que tout notre fil doit être filé au Canada. Nous devons acheter la laine brute et la filer ici.

Le sénateur Stollery: Quelle quantité est-elle filée au Canada?

M. Young: Nous filons tout ce que nous expédions aux États-Unis, plus ce que nous vendons sur le marché canadien. Nous avons au Canada des filatures assez importantes.

Une chose que je voudrais dire intéresse l'approvisionnement dont nous parlons tout à l'heure. Lorsque les fabricants de vêtements ont comparu devant le comité, ils ont dit avoir du mal à se procurer des étoffes worsted au Canada. Je voudrais vous signaler que l'une des personnes qui a dit cela est l'un de nos clients et que ses ventes aux États-Unis ont énormément augmenté ces dernières années. Avec nos tissus, il a multiplié son chiffre d'affaires.

Le sénateur Stollery: Je crois comprendre leur argumentation, qui met en jeu une question tout à fait différente.

Je trouve votre situation beaucoup plus complexe, car il semble que pratiquement chaque membre de votre groupe ait un problème différent. Il semble que vous soyez une association de, mettons 20 membres et que tous les 20 aient un problème différent, et tout cela me laisse perplexe, je le crains.

M. Barry: Mon association compte 80 membres, qui représentent quatre niveaux différents de production. Chacun voudrait pouvoir importer ses intrants hors douane, chacun souhaite une protection maximale pour sa production. L'industrie vestimentaire constitue un cinquième niveau, et souhaite la même chose que les autres et si vous regardez le niveau de la distribution de détail, elle aussi voudrait pouvoir acheter tous ses vêtements hors douane, pour aider le consommateur ou accroître ses profits. C'est un sujet très complexe et je ne pense pas que nous puissions en faire le tour dans le temps dont nous disposons ce soir.

Le président: Je crois savoir que le sénateur Fairbairn a un autre engagement. Aviez-vous des questions à poser?

La sénatrice Fairbairn: Je déduis de ce que vous avez dit tout à l'heure qu'il y a quelques frictions entre vous et le secteur vestimentaire. Vous vous êtes plaints de ce que les représentants de celui-ci vous aient qualifiés d'industrie «fantôme». Je ne comprends pas comment ils peuvent dire cela, vu l'importance de vos investissements et le nombre de gens que vous employez. Pourriez-vous m'éclairer un peu?

M. Barry: je pense que, dans une certaine mesure, la friction entre les deux secteurs est une invention. Mes membres me disent que les frictions qui ont été portées sur la place publique ne sont pas caractéristiques des relations qu'ils entretiennent avec leurs clients. Il arrive que certains lancent des déclarations, mais la grande majorité est silencieuse et n'alimente en rien le débat.

Nous vendons pour quelque 2 milliards de dollars par an de fil et d'étoffe à l'industrie vestimentaire. Près de 40 p. 100 de notre production est absorbée par celle-ci. Elle est notre plus gros client. Dans l'ensemble, je pense que les relations sont cordiales et se déroulent dans un esprit de coopération.

[Text]

The textile industry is trying very hard in Canada, and if there were other companies here they could give you specific examples from their mouths as to what they are doing. The industry is trying very hard to change from a long-run, mass-production industry to produce "quick response" and "just in time"—the buzz words which are used—and be able to supply its apparel customers with a broader variety of fabrics and with small orders.

Of course, we also have the converting part of the industry which sits in between, as Mr. Zuckerman said, and which is able to turn on a dime and produce relatively small quantities of a wide variety of fabrics.

We have totally neglected the knit fabric industry. The remarks that have been levelled towards textiles have been more concerned with woven fabrics, but the knit fabric industry, which Mr. Perowne represents, supplies a very high percentage of the needs of its domestic customers and is able, because of knitting technology, to provide them with relatively small quantities and a wide variety of colours.

The differences between us make good copy, but I do not think they represent the overall reality of the situation. As I tried to suggest, I think we have many objectives in common and we certainly are dedicated to trying to produce a rapprochement and to not continuing in the kind of debate that has gone on for the last couple of years.

Senator Fairbairn: I would refer to page 1 of your brief where you describe your industry. You say it has been transformed through substantial and sustained capital investment and that it is a major user of high technology. You note that becoming capital intensive has reduced employment but raised skill levels and job quality. What kind of people are losing their jobs? When you say that you have "raised skill levels," is this a reference to the fact that because of the transformation higher skill levels are required or are you raising skill levels within your own work force?

Mr. Barry: We have just signed a memorandum of understanding with Employment and Immigration Canada and we are just about to announce the signing of an agreement by which, under the Industrial Adjustment Service, we will set up a joint human resources planning committee. Its purpose is to do several things. It is dedicated to helping companies retrain existing employees. It is not dedicated to the farming out of workers or ending their employment and putting them out with supplementary pensions up to normal retirement age. The current thinking is that everyone who wants to work should be able to work and that the necessary upgrading of individual skills should be available in order to do that.

The other part of the program will be concerned with providing workers with alternative skills. If, for example, there are no more opportunities available for them in the textile industry because of technological change, then the program will grapple with the question of alternative skills.

[Traduction]

L'industrie textile fait beaucoup d'efforts au Canada et si d'autres entreprises étaient représentées ici elles pourraient vous donner des exemples spécifiques de ce qu'elles font. Nous faisons de gros efforts d'adaptation, pour passer d'une production de longue série, d'une production de masse, à une production sur commande, à petits délais de livraison—ce sont là les mots clés que l'on retrouve dans toutes les bouches—pour offrir à nos clients, les fabricants de vêtements, une plus grande variété d'étoffes, en quantités plus petites.

Évidemment, il y a également la branche de la transformation qui s'intercale entre les deux, ainsi que M. Zuckerman l'a dit, et qui est capable de réagir très rapidement et de produire des quantités relativement petites d'une très grande gamme d'étoffes.

Nous avons totalement négligé jusqu'ici l'industrie des étoffes mailées. Ce que nous avons dit jusqu'à présent des textiles concernait surtout les étoffes tissées, mais la branche des tissus tricotés, que M. Perowne représente, satisfait à une très forte proportion des besoins de ses clients canadiens et est en mesure, grâce à la technologie, de leur fournir des quantités relativement petites dans une grande variété de couleurs.

Les divergences entre nous font couler beaucoup d'encre, mais je ne pense pas qu'elles traduisent la réalité de la situation d'ensemble. Ainsi que j'ai tenté de le montrer, nous avons de nombreux objectifs communs, nous sommes certainement désireux d'un rapprochement et de mettre un terme au genre de débat que nous avons connu ces dernières années.

La sénatrice Fairbairn: Je vous renvoie à la page 1 de votre mémoire où vous décrivez votre industrie. Vous dites qu'elle a été transformée grâce à un investissement substantiel et soutenu et qu'elle est devenue grosse consommatrice de haute technologie. Vous dites que la modernisation a réduit les effectifs mais accru le niveau de qualification et la qualité des emplois restants. Quels sont ceux qui perdent leur emploi? Lorsque vous dites que vous avez accru le niveau de qualification, est-ce parce que la mutation exige des genres de métiers différents ou parce que vous assurez la formation de vos effectifs anciens?

M. Barry: Nous venons de signer un protocole d'entente avec Emploi et Immigration Canada et sommes sur le point d'annoncer la signature d'un accord en vue de la mise sur pied d'un comité mixte de planification des ressources humaines, dans le cadre du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie. Il aura plusieurs objectifs. Il visera à aider les entreprises à recycler leurs effectifs actuels, et non à les mettre au chômage ou à la retraite anticipée. Les thèses actuelles sont que quiconque veut travailler devrait pouvoir travailler et qu'il faut offrir pour cela la formation nécessaire aux individus.

L'autre partie du programme visera à apprendre aux travailleurs de nouveaux métiers. Si, par exemple, il n'y a plus de place pour eux dans l'industrie textile à cause du changement technologique, le programme tentera de leur faire acquérir d'autres qualifications.

[Text]

Finally, only as a last resort, it will deal with the problem of providing some sort of bridging assistance to people who do not wish to be retrained either for advance work within the textile industry or elsewhere and who prefer to go on retirement.

The first two options are the preferred ones.

This joint human resources committee is a joint initiative that we have with the industry's unions so that the steering committee is composed of half union people and half representatives of management. There will be a number of subcommittees. It is an intermediate stage in the human resources study that goes back about two and a half years. We hope to have in the next 15 months a concrete program in existence that will be funded partly by government and partly by industry, in which, with the cooperation of the unions, we will address the objectives that I have described.

Senator Fairbairn: Does that include basic literacy skills training?

Mr. Barry: Frankly, I do not know. I had not thought about that, but, yes, I guess it would if it is necessary to upgrade people's skills.

The Chairman: Mr. Perowne, do you want to add something?

Mr. Ian Perowne, Manoir Knitting: I would like to shed some light on the knit fabric sector of the industry. We supply a very large percentage of our production to the Canadian garment manufacturers who use knit goods. We are not as import sensitive as is the woven industry, for instance, and one of the reasons for that is our flexibility. With the technology we have we can produce quicker turnarounds and shorter runs. Having said that, our friends south of the border produce everything we produce, and they produce it in much greater quantities. They have much greater economies of scale which allow them to have lower costs. As we try to position ourselves with a niche that we can fulfil in the U.S. market and as we make the decisions and investments on the kinds of products in which we will specialize, we are looking for some kind of stability. When we are faced with the kinds of recommendations that have been put forward in the CITT report for lowering duties on fabric coming into Canada, it puts other pressures upon us. So while we had some stability going for us in our domestic market, that has now been taken away from us. We have to fight on that front while, at the same time, we try to position ourselves to attack the U.S. market.

Senator Fairbairn: Just as a final point, I would be very interested as your program develops to know the extent to which people who are not in a position to be retrained, because they lack basic skills, are kept within your industry and helped

[Traduction]

Enfin, mais uniquement en dernier ressort, il cherchera à aider ceux qui ne veulent pas se recycler pour pouvoir occuper des emplois plus qualifiés dans l'industrie textile ou dans d'autres secteurs et qui préfèrent prendre leur retraite.

Les deux premières options reçoivent la préférence.

Ce comité mixte des ressources humaines résulte d'une initiative conjointe du patronat et des syndicats, si bien que le comité directeur est composé pour moitié de membres des syndicats et pour moitié du patronat. Il y aura un certain nombre de sous-comités. Il représente une phase intermédiaire de l'étude des ressources humaines qui remonte à environ 30 mois. Nous espérons dresser d'ici 15 mois un programme concret, qui sera financé partiellement par les pouvoirs publics et partiellement par le secteur privé et qui, avec la collaboration des syndicats, visera à réaliser les objectifs que j'ai décrits.

La sénatrice Fairbairn: Est-ce que cela comprendre une formation de base à la lecture et à l'écriture?

M. Barry: Franchement, je ne sais pas. Je n'y avais pas pensé, mais, oui, je suppose, si c'est nécessaire pour accroître les qualifications.

Le président: Monsieur Perowne, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Ian Perowne, Manoir Knitting: J'aimerais dire quelques mots au sujet de la branche des étoffes mailleées. Une très grande partie de notre production sert à approvisionner les fabricants de vêtements canadiens qui produisent des tricots. Nous ne sommes pas aussi vulnérables aux importations que le secteur du tissage, par exemple, et l'une des raisons est notre flexibilité. Avec la technologie dont nous disposons, nous pouvons honorer des commandes plus petites à plus brève échéance. Cela étant dit, nos amis du Sud produisent la même gamme que nous, et ils le font en volumes beaucoup plus grands. Ils réalisent des économies d'échelle plus importantes que nous et peuvent de ce fait vendre moins cher. Au moment où nous recherchons des créneaux à exploiter dans le marché américain, où nous devons investir et décider dans quels produits nous allons nous spécialiser, nous aspirons à quelque stabilité sur notre marché national. Le genre de recommandations formulées dans le rapport du TCCE, préconisant l'abaissement des droits de douane sur les tissus importés au Canada, nous vulnérabilisent. On nous prive de la stabilité dont nous jouissons dans notre marché national. Nous allons devoir nous battre sur ce front également, en même temps que nous essayons de prendre pied dans le marché américain.

La sénatrice Fairbairn: Juste un dernier point. Je serais très intéressé de savoir dans quelle mesure on vient en aide, dans votre programme, à ceux de vos employés qui manquent des connaissances de base nécessaires pour suivre un recyclage,

[Text]

in their efforts to reach the level where they can take additional training.

Mr. Barry: I shall look into that matter. It is something that had not occurred to me in the discussion to date. Obviously there could be a problem, so I will have a look at it.

Senator Roblin: Mr. Chairman, the witnesses have established that they do not speak for a phantom industry. The record of investment and development in the industry is quite remarkable. We are also very pleased to hear that management, union and government are approaching the problem in a constructive manner. Those are two good things that appeal to me. I have also come to the conclusion, after listening to quite a number of representatives from your industry, that it is unwise for politicians like me to generalize because the difficulties of doing so are enormous. There is a very high degree of individualism running through the people in your industry, and I think we concluded long ago that there is no one solution that will suit all of them.

Mr. Chairman, in fact it would be an interesting exercise to draw up a list of the various types of interests that are at stake here, because it does not seem possible to please all of them at the same time.

There is one point on which I seek clarification. It is in connection with what Mr. Zuckerman was telling us about what the Americans do on exports. I understand that before free trade there was a Multiibre Arrangement with regard to quotas, and so on. So the rules of origin as to what Canadians could do with products they had bought from other people to sell in the United States were quite strict. Those rules with respect to third parties still apply under the Free Trade Agreement. They have not changed in any way. Are you saying that if the United States is itself the third party, so to speak, and if you buy the product from them, bring it into Canada, remanufacture it here and send it back to them, you run into problems with their customs administration? Have I understood that correctly?

Mr. Zuckerman: Yes. According to their definitions, if I buy greige raw woven fabric from the United States, bring it into Canada, pay the duty coming into Canada, dye and finish it—when I ship it out of Canada I get the duty back that I paid when it was coming into Canada. When I ship the goods back to the United States, dyed and finished with value-added, I am charged duty on the entire package.

Senator Roblin: Not just on the value-added portion?

Mr. Zuckerman: Not just on the value-added portion, but on the entire package.

Senator Stollery: What is the logic behind that procedure?

Mr. Zuckerman: It would seem, after speaking to various customs officials, that the logic is to try to keep out foreign competition.

Senator Roblin: One would think that you should get behind the U.S. suppliers of that commodity and push, because they are the people who are hurt by this measure as well, because it limits their market in Canada. I understand your point.

[Traduction]

afin de les amener à un niveau tel qu'ils peuvent suivre des cours de formation.

M. Barry: Je vais me renseigner. C'est un point auquel je n'avais pas encore songé. Manifestement, cela pourrait constituer un problème, et je vais donc me renseigner.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, les témoins ont bien établi qu'ils ne représentent pas une industrie fantôme. Leurs résultats, sur le plan de l'investissement et de l'expansion du secteur, sont tout à fait remarquables. Nous sommes également heureux d'entendre que patronat, syndicats et pouvoirs publics abordent le problème d'une manière constructive. Ce sont là deux excellentes choses, qui me font plaisir. Je suis également parvenu à la conclusion, après avoir écouté nombre de représentants de votre industrie, que les hommes politiques comme moi sont très mal avisés de généraliser, car cela est extrêmement dangereux. On rencontre beaucoup d'individualisme dans votre secteur et je pense que nous avons conclu il y a longtemps qu'il n'existe aucune solution qui satisfasse tout le monde.

Monsieur le président, ce serait d'ailleurs intéressant de dresser une liste des diverses catégories d'intérêts qui sont en jeu ici, car il ne paraît pas possible de satisfaire tout le monde à la fois.

Il y a un point que j'aimerais clarifier. Il s'agit de ce que M. Zuckerman disait de la réglementation américaine sur les exportations. Je sais qu'avant le libre-échange il y avait un Accord multifibres imposant des quotas etc. et des règles très strictes concernant ce que les Canadiens pouvaient faire avec les produits qu'ils achetaient ailleurs en vue de les vendre aux États-Unis. Ces règles concernant les tierces parties restent applicables dans le cadre du libre-échange. Rien n'a changé à cet égard. Dites-vous que si les États-Unis sont eux-mêmes la tierce partie, si vous y achetez un produit brut, le ramenez au Canada, le transformez et l'y réexportez, vous rencontrez des problèmes de douane? Vous ai-je bien compris?

M. Zuckerman: Oui. Selon leur définition, si j'achète du tissu brut grège aux États-Unis, que je le ramène au Canada, que je paye le droit de douane à l'entrée au Canada, que je le teins et que je le finis—lorsque je réexporte, le Canada me rembourse les droits de douane que j'ai payés à l'entrée—mais lorsque je réexpédie aux États-Unis le tissu teint et fini, avec sa valeur ajoutée, on me fait payer des droits de douane sur la valeur totale.

Le sénateur Roblin: Et pas seulement sur la valeur ajoutée.

M. Zuckerman: Pas seulement sur la valeur ajoutée, mais sur la valeur totale.

Le sénateur Stollery: Comment expliquent-ils cela?

M. Zuckerman: Après en avoir parlé avec plusieurs responsables douaniers, il semble que ce soit dans le but de limiter la concurrence étrangère.

Le sénateur Roblin: J'ai l'impression que vous devriez faire pression sur vos fournisseurs américains, car ce sont eux que cette mesure pénalise, vu qu'elle limite leurs débouchés au Canada. Je comprends votre doléance.

[Text]

Mr. Chairman, we ought to encourage our officials to deal with this matter, because it seems patently wrong.

Mr. Zuckerman: We have spoken to various textile greige manufacturers in the American industry. They agree with us and support us behind closed doors, but they cannot say so publicly. As you well know, the Americans have a lot of "Crafted with Pride" programs which the industries must support. They cannot outwardly support a textile company that is not American because it may end up competing with some of their converting customers in the United States. So even if they support us in principle they will not do so publicly.

Senator Roblin: They are tough customers in that respect. On a more general level, I would like to talk about some of the problems that are concerning you post-free trade, particularly with regard to the CITT ruling and the GATT arrangements. I have here a chart here provided by our staff in which tariffs now in force in Canada, the U.S., the European community and Japan are compared. The graph shows what would happen if the CITT recommendation were followed through. The chart would lead one to think that things would not be so bad, because even after the CITT recommendations are implemented over a 10 year period the Canadian tariffs, with the exception of the tariff on fibres, are still considerably higher than the tariffs in the U.S., and very much higher than the tariffs in the EEC or Japan. When you told me a moment ago that some 300-odd tariff lines are affected, I concluded that this chart probably conceals more than it reveals in that respect. Is the implication correct, that the CITT will affect 300 different tariff lines in different ways, making this overall computation misleading? How do you explain it?

Mr. Barry: I find the tables that are in Volume 2 of the report more revealing. Earlier I was trying to phrase a relatively simple answer. The Tribunal has decided to concentrate its recommendations on the relationship between the Canadian tariff and the U.S. tariff. Granted, the recommendations leave us well above tariffs into the European community or in Japan, but we are really not locked in a free trade struggle with those two sources. Even the figures of some of those nations tend to be misleading because when you look at tariffs into some of the smaller European countries such as Austria and Finland, they are somewhat higher than Canadian tariffs. The point is that in our new relationship in the North American free trade area it is possible to serve that free trade area from Canada or from the United States, and for companies struggling to adjust to free trade, that are already under some disadvantage because of the value of the Canadian dollar, because of interest rates, and because of higher taxes, for example, to then put them in a situation where their exposure to imports from Third World countries is greater than it would be if they were in the United States, makes a decision to place future investment in the United States more attractive.

I am not arguing that the Canadian tariffs are not higher than the average of the European tariffs. I am arguing that the total situation in which we find ourselves, to which ought to be added what might come out of the Multifibre Arrangement—

[Traduction]

Monsieur le président, nous devrions encourager des fonctionnaires canadiens à faire quelque chose, car il y a là une anomalie manifeste.

M. Zuckerman: Nous en avons parlé avec divers fabricants américains de tissu grège. Ils sont d'accord avec nous et nous appuient en coulisse, mais ils ne peuvent pas le dire publiquement. Comme vous le savez, les Américains ont beaucoup de programmes de promotion des produits nationaux que les industries doivent appuyer. Elles ne peuvent ouvertement soutenir une entreprise textile étrangère qui risque de concurrencer leurs propres clients américains. Ainsi donc, même s'ils sont d'accord avec nous sur le principe, ils ne peuvent le dire publiquement.

Le sénateur Roblin: Ce sont des clients difficiles à cet égard. Sur un plan plus général, j'aimerais parler de certains de vos problèmes consécutifs au libre-échange, particulièrement en ce qui concerne la décision du TCCE et des négociations du GATT. J'ai ici un diagramme établi par notre personnel qui compare les tarifs aujourd'hui en vigueur au Canada, aux États-Unis, dans la Communauté européenne et au Japon. Il montre ce qui arriverait si la recommandation du TCCE était suivie. On en retire l'impression que les choses ne seraient pas si graves, puisque même après la réduction tarifaire préconisée par le TCCE sur dix ans, les tarifs canadiens, à l'exception de ceux sur les fibres, resteraient considérablement plus élevés que les tarifs américains, et beaucoup plus élevés que les tarifs européens ou japonais. Lorsque vous nous avez dit tout à l'heure que quelque 300 articles seraient touchés, j'en ai conclu que ce diagramme cache sans doute plus de choses qu'il n'en révèle. Est-ce exact, la recommandation du TCCE va-t-elle se répercuter différemment sur 300 articles, si bien que ce calcul général serait trompeur? Comment expliquez-vous cela?

M. Barry: Je trouve les tableaux du volume 2 du rapport plus révélateurs. Tout à l'heure j'ai essayé de vous donner une réponse relativement simple. Le Tribunal a décidé de concentrer ses recommandations sur les rapports entre les tarifs canadiens et les tarifs américains. Certes, les recommandations nous placent encore bien au-dessus des tarifs européens ou japonais, mais nous ne sommes pas vraiment aux prises avec ces deux fournisseurs. Même les chiffres concernant certains de ces pays sont trompeurs car si vous regardez les tarifs à l'entrée de certains petits pays européens, comme l'Autriche et la Finlande, ils sont quelque peu plus élevés que les canadiens. Il se trouve que le grand marché nord-américain établi par l'Accord de libre-échange peut être desservi aussi bien à partir du Canada que des États-Unis. Le fait de placer des entreprises qui ont déjà du mal à s'adapter au libre-échange, qui sont déjà désavantagées par le cours de la monnaie canadienne, par les taux d'intérêt, par les taxes plus élevées, par exemple, dans une situation où elles sont plus vulnérables aux importations du tiers monde qu'elles ne le seraient si elles étaient implantées aux États-Unis, tout cela fait qu'il devient plus intéressant d'investir à l'avenir aux États-Unis.

Je ne conteste pas que les tarifs canadiens soient plus élevés, en moyenne, que les tarifs européens. Je dis que la situation d'ensemble dans laquelle nous nous trouvons, qui risque d'être aggravée par l'évolution de l'Accord multifibres—lequel com-

[Text]

which gets a little more complicated—says that the mix of these things makes it more advantageous to go south of the border.

Senator Roblin: In fact, it has just been pointed out to me that we have another table here which deals with Canada and the United States only, but it does not show the effect of the CITT decision, if implemented. It simply shows what the situation was in 1988. Perhaps we could get that table adjusted to show that.

Mr. Barry: Senator Roblin, such a table is in here. There are many tables in this two-volume report.

May I add another comment: none of these tables take into account—and not the ones we have been looking at—the effect of the mammoth reduction in duties because of the Free Trade Agreement. They push that to one side and deal only with the situation relative to Third World countries. So you get one set of relationships.

If you look at average duties on all imports into Canada, with half of those duties disappearing totally over the next seven years, then you come up with Canadian average tariffs that are well below the American level, and indeed, well below the European level.

The CITT has said that that does not matter, that that is a done deal. We think that is living in a dream world. We are living in the real world where we are going to have to compete with a whole mix of imports. What we are looking at is the real level of protection that will exist for Canadian manufacturers.

Senator Roblin: Did the CITT say that it was considering your situation after the Free Trade Agreement was fully in place?

Mr. Barry: It was considering our situation only in the context of the tariffs that apply to imports from countries other than the U.S.A. Those comparisons are on that basis.

Senator Roblin: That is a difficult matter.

Coming to GATT, there is a one-third reduction being talked of.

Mr. Barry: That is correct.

Senator Roblin: That will apply to both the United States and Canada, if it is accepted. What is the impact as far as Canada is concerned if the United States also has to play by that rule?

Mr. Barry: We do not know, because by no means are we sure the United States is going to follow that particular rule.

The United States textile industry is lobbying vigorously to have no textile reductions whatsoever in the course of the Uruguay Round as part of the price for agreeing to a phase out of the Multifibre Arrangement.

Because of the different structure of government and the different ways that pressure can be applied in the United States as compared to Canada, that condition is an unrealistic one. So we may well end up in that sort of situation.

One of the uncertainties we face for the rest of this year is how we will end up in the Uruguay Round—will we go down

[Traduction]

plique pas mal les choses—toutes cette combinaison de facteurs fait qu'il devient plus avantageux de s'installer de l'autre côté de la frontière.

Le sénateur Roblin: En fait, on vient de me faire remarquer que nous avons ici un autre tableau montrant uniquement le Canada et les États-Unis, mais qui n'indique pas les résultats de la décision du TCCI, si elle est mise en œuvre. Il montre simplement quelle était la situation en 1988. Peut-être pourrions-nous le faire ajuster.

M. Barry: Sénateur Roblin, vous trouverez un tel tableau là-dedans. Ce rapport en deux volumes contient quantité de tableaux.

Puis-je ajouter encore une chose: aucun de ces tableaux ne tient compte—en tout cas pas ceux que j'ai vu—des répercussions de la diminution gigantesque des droits de douane par suite de l'Accord de libre-échange. Leurs auteurs laissent cela de côté et ne considèrent que la situation relativement aux pays du tiers monde. On obtient ainsi un ensemble de rapports.

Si vous prenez les droits moyens pesant sur toutes les importations au Canada, dont la moitié vont disparaître totalement au cours des sept prochaines années, vous obtenez des tarifs moyens canadiens nettement inférieurs aux tarifs américains et même aux tarifs européens.

Le TCCE a dit que cela ne compte pas, que c'est une autre considération. Nous pensons que cela revient à s'illusionner. Nous vivons dans le monde réel, où il nous faudra soutenir la concurrence de toute la gamme des importations. Nous ne pouvons que considérer le niveau réel de la protection dont bénéficient les fabricants canadiens.

Le sénateur Roblin: Est-ce que le TCCE a dit qu'il prenait en considération votre situation telle qu'elle existera une fois l'Accord de libre-échange pleinement appliqué?

M. Barry: Il a examiné notre situation uniquement dans le contexte des tarifs applicables aux importations de pays autres que les États-Unis. Voilà la base de ces comparaisons.

Le sénateur Roblin: C'est une question difficile.

En ce qui concerne le GATT, on parle d'une réduction d'un tiers.

M. Barry: C'est juste.

Le sénateur Roblin: Qui s'appliquera aussi bien aux États-Unis qu'au Canada, si elle est acceptée. Quelles en seront les répercussions pour le Canada si les États-Unis doivent appliquer la même règle?

M. Barry: Nous ne savons pas car nous n'avons aucune certitude que les États-Unis vont suivre cette règle.

L'industrie textile américaine mène une campagne vigoureuse pour qu'aucune réduction ne soit décidée dans le cadre de l'Uruguay Round, comme contrepartie de l'abrogation progressive de l'Accord multifibres.

Étant donné la différence des structures gouvernementales et les moyens de pression différents qui existent aux États-Unis et au Canada, cette condition est irréaliste. Nous pourrions donc bien nous retrouver dans ce genre de situation.

L'une des incertitudes auxquelles nous serons confrontées jusqu'à la fin de cette année sont les décisions qui sortiront de

[Text]

again? The Tribunal has said that they would view the Uruguay Round cuts quite apart from anything that they have recommended; and that is in the report, and that has caused a great deal of concern in the industry.

Senator Roblin: I agree with you that it is a speculative question. One does not know what the Americans will do, but I work on the assumption, rightly or wrongly, that we are probably not going to do something if they do not do it too.

I do not know what the likelihood is with respect to the Multifibre Arrangement and getting that phased out over a period of time. What are they saying in the GATT negotiations on the MFA issue?

Mr. Barry: I was in Geneva last week meeting with representatives of the European industry and the U.S. industry in the context of the meetings taking place last week with Negotiating Group 4, which deals with textiles and clothing and with this whole question of the MFA phase out.

My guess at this point is that there is a very good chance that there will be agreement as part of the Uruguay Round that the Multifibre Arrangement will be phased out. This phasing out will take place over a period of some time, which has not yet been negotiated, but probably an approximation of ten years or so.

The Americans and Canada have suggested a replacement mechanism to facilitate that transition, which has been built around replacing the bilateral quotas with global quotas. We briefly describe that in one of the attachments, and I will go no further unless I am asked.

I think there is a good chance that the global quota plan will be the transition mechanism, but we are a long way from the end of the negotiations. They may founder on agriculture, intellectual property or something else.

Senator Roblin: The Canadian dollar has appreciated 15 per cent over the past two years. I think that probably has a bearing on international trade. How do you equate the dollar problem in the context of your universe? It looks like a 15 per cent tariff right away, an advantage to United States selling into Canada and a disadvantage to Canadians selling into the United States.

Mr. Barry: Definitely, and that is very important. Perhaps I should ask the people actually involved in running companies to give you their perspective.

Mr. Young: In our case, we already have a 30 per cent duty going into the United States, as I mentioned earlier. With an 86 cent dollar we have another tariff barrier against us, if you will. It is a very simple fact that if you are selling fabric by the metre, as we do, to a customer in the United States, we have to compensate ourselves for the dollar exchange as well as the duty, and that makes it tough to sell any goods down there.

Senator Roblin: It seems to me that when you are considering location these days, that has to be a major factor.

Mr. Young: There is that reality.

[Traduction]

l'Uruguay Round—nos droits vont-ils diminuer de nouveau? Le Tribunal a déclaré qu'il considèrerait les réductions décidées dans le cadre de l'Uruguay Round comme indépendantes de ses propres recommandations; cela est écrit en toutes lettres dans le rapport et inquiète grandement notre secteur.

Le sénateur Roblin: Je conviens que c'est tout à fait hypothétique. On ne sait pas ce que feront les Américains, mais je pars du point de vue, à tort ou à raison, que nous ne bougerons pas s'ils n'en font pas autant.

Je ne sais pas quelle est la probabilité que l'Accord multilatéral soit graduellement abrogé. Que dit-on dans les négociations du GATT à ce sujet?

M. Barry: J'étais à Genève la semaine dernière où j'ai rencontré des représentants de l'industrie européenne et américaine, dans le cadre des réunions du groupe de négociation 4 qui traite des textiles et des vêtements et de toute cette question de la suppression de l'AMF.

Mon impression, à l'heure actuelle, est qu'il existe une bonne probabilité que l'on s'entende au cours de l'Uruguay Round pour mettre fin à l'Accord multifibres. Sa disparition sera étalée dans le temps, l'échéance n'a pas encore été négociée, mais il s'agira probablement d'une dizaine d'années.

Les États-Unis et le Canada ont préconisé un mécanisme de remplacement, pour faciliter la transition, qui consisterait à substituer des quotas bilatéraux aux quotas globaux. Nous le décrivons brièvement dans l'une des annexes et je n'en dirai pas plus, à moins que vous ne me le demandiez.

Je crois qu'il y a de bonnes chances que le système de quotas globaux soit le mécanisme de transition retenu, mais nous sommes encore loin de la fin des négociations. Elles peuvent échouer sur l'agriculture, sur la propriété intellectuelle ou sur un autre point.

Le sénateur Roblin: Le dollar canadien a gagné 15 p. 100 en valeur au cours des deux dernières années. Je suppose que cela retentit sur nos échanges internationaux. Quelles en sont les répercussions, dans votre secteur? C'est comme s'il y avait un droit de douane de 15 p. 100 qui pesait sur les marchandises canadiennes à l'entrée aux États-Unis et favorisait les produits américains à l'entrée au Canada.

M. Barry: Absolument, et c'est très important. Je pourrais peut-être demander aux dirigeants d'entreprises de nous donner leur avis là-dessus.

M. Young: Dans notre cas, nous payons déjà un droit de douane de 30 p. 100 à l'entrée aux États-Unis, ainsi que je l'ai dit tout à l'heure. Un dollar à 86 cents représente une nouvelle barrière tarifaire pour nous. Il est un fait très simple, à savoir que si l'on vend du tissu au mètre, comme nous le faisons, à un client américain, nous devons compenser nous-mêmes le différentiel de change ainsi que le droit de douane, et cela nous rend les choses très difficiles.

Le sénateur Roblin: Il me semble que c'est un facteur important pour qui réfléchit à son lieu d'implantation.

M. Young: Il y a cette réalité.

[Text]

Senator Roblin: And a crazy factor. I allow my prejudices to come forth.

Ms. Siwicki: Along with Canadian interest rates versus U.S. interest rates. That is another factor that weighs heavily in making decisions.

Senator Roblin: They go together.

Ms. Siwicki: Indeed they do.

Mr. Zuckerman: There are other factors that we also have to look at, such as the cost of labour being more expensive in Canada, the cost of energy, the cost of constructing the types of buildings that have to be constructed, and their cost, bearing in mind the type of climate we have in Canada, not to mention our minimum wage laws.

When you take these into account, and you take into account the high interest rates, the cost of borrowing money, the fluctuating Canadian dollar, and you also look at the fact that 90 per cent of the North American market is located in the United States, one has to think long and hard to find a good reason to invest in Canada in this free trade environment.

These are some of the other problems we look at when we are investing.

Senator Roblin: These are problems that were there before the Free Trade Agreement. The Free Trade Agreement did not create a new world.

Mr. Zuckerman: No, but it has created a world where, from the textile point of view, we have a brand new competitor. This competitor has vast resources and a powerful lobby in Washington. They seem to have more influence with their government officials than our textile lobby has with ours. When you take this into account, plus the earlier comments I made, it has, in fact, become a brand new world.

Senator Stollery: When you buy a shirt in the United States it is usually stamped "Union Made". I am thinking of a standard shirt. In Canada our shirts are mostly made outside of Canada, but that is not so in the United States.

Senator Bolduc: Some of the largest players in the Canadian industry seem to be having problems. What will be the effect of the gradual elimination of the tariff? Would you think that on the one side the industry will have a tendency to locate in the United States, or do you think that the industry will continue to invest in Canada?

Mr. Barry: That is really the point we are trying to make, senator. The issue is that in this year of decision, some of the decisions that government will make will influence what the companies will eventually do. Senator Roblin made me think of a point that I would like to make. We have talked about all of the reasons why companies should be tempted, perhaps, to invest south of the border. Why would they be tempted to remain here?

First of all, they are here. They have spent roughly \$3.3 billion over the last ten years investing in very modern plants. You do not quickly physically pick up these plants and move them to some other location. But even that is not an insur-

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Et c'est un facteur absurde. Je laisse transparaître là mes préjugés.

Mme Siwicki: Qui s'ajoute aux taux d'intérêt canadiens élevés, comparé aux taux américains. C'est un autre facteur qui pèse lourdement sur les décisions.

Le sénateur Roblin: Ils vont de pair.

Mme Siwicki: Absolument.

M. Zuckerman: Il y a d'autres facteurs qu'il faut prendre en considération, tels que le coût de la main-d'œuvre, qui est plus élevé au Canada, le coût de l'énergie, le coût de construction et d'entretien des bâtiments, vu notre climat canadien, sans parler de notre salaire minimum.

Si vous ajoutez tous ces facteurs, et si vous tenez compte en sus des taux d'intérêt, c'est-à-dire de la cherté du crédit, des fluctuations du dollar canadien, plus le fait que le marché nord-américain est situé à 90 p. 100 aux États-Unis, il faut chercher longtemps pour trouver une bonne raison d'investir au Canada dans cet environnement de libre-échange.

Voilà un peu les autres considérations qui influencent nos décisions d'investissement.

Le sénateur Roblin: Ces problèmes existaient avant l'Accord de libre-échange. Celui-ci n'a pas créé un monde entièrement nouveau.

M. Zuckerman: Non, mais il a créé un monde où, dans le secteur des textiles, nous avons un concurrent entièrement nouveau. Celui-ci possède de vastes ressources et un groupe de pression très puissant à Washington. Il semble exercer une plus grande influence sur les responsables gouvernementaux que le nôtre chez nous. Si vous considérez tout cela, en sus des autres éléments que j'ai indiqués, nous vivons effectivement dans un monde entièrement nouveau.

Le sénateur Stollery: Lorsque vous achetez une chemise aux États-Unis, vous y trouvez généralement la mention «Made in USA». Je parle d'une chemise ordinaire. Au Canada, nos chemises sont importées pour la plus grande partie, mais il n'en est pas ainsi aux États-Unis.

Le sénateur Bolduc: Certaines des plus grosses entreprises canadiennes semblent en difficulté. Quel sera l'effet de la suppression graduelle des droits de douane? Pensez-vous que l'industrie aura tendance à se relocaliser aux États-Unis, ou bien va-t-elle continuer à investir au Canada?

M. Barry: C'est justement de cela que je parlais, sénateur. En cette année décisive, certaines des décisions gouvernementales vont déterminer ce que feront les entreprises. Le sénateur Roblin m'a rappelé une chose que je voulais dire. Nous avons passé en revue toutes les raisons qui pourraient tenter les entreprises d'investir au sud de la frontière. Qu'est-ce qui pourrait les inciter à rester ici?

Premièrement, c'est là qu'elles se trouvent. Elles ont dépensé près de 3,3 milliards de dollars au cours des dix dernières années pour se moderniser. On ne peut pas simplement déménager ses usines de l'autre côté de la frontière. Mais même cela

[Text]

mountable barrier. The main barrier that came out when this was raised at all of these hearing was the fact that here we have a trained work force. We have trained people, and they are not moveable under the Free Trade Agreement. Even if you pick up the machinery and equipment and move it south of the border, you leave behind the years and years of training, skills and experience. We do not give this up lightly.

There comes a point, however, where you reach the balance, I suppose, where you have to go one or the other.

Senator Bolduc: How long has Mr. Young been in Huntingdon?

Mr. Young: We have been there for 59 years, senator.

Senator Bolduc: If you had to invest today, where would you go?

Mr. Young: If we were making an economic decision today, we would invest in the United States. I repeat that that would be the case if it were a straight economic decision.

As Mr. Barry has pointed out, the trouble is that our hearts, our skills and our people are here. We would like nothing better than to stay here, which is why we particularly welcomed free trade. It sharpened us up a little bit and we liked the opportunity to develop in the United States. We know that we can, but for the next five or six years we are going to have a real problem. The question is: Can we hang on that long? The weavers and fabric-makers in Canada have really shrunk over the last number of years. We have gone out of business right, left and centre, and mainly in the province of Quebec, because the Canadian market was not big enough to sustain the business. We are fully aware of that.

We are survivors. We are ready to take on the United States. We have made an investment in the United States right now. We have people down there and are making our contacts there. The basic question is whether we can survive long enough for the free trade deal to come into effect and to work. When you start looking at the kind of losses that we are looking at at the moment, we really must say: Ladies and gentlemen, this is a business we are running here. Sorry, it is time to move.

Senator Roblin: My curiosity was piqued by the observation that 1989 was a damned poor year in the textile business. What happened? Is it a cyclical thing or is it something else? You have had better years, have you not?

Mr. Barry: The years from 1984 through 1988 were very good and the industry's performance was well above average for Canadian manufacturing. The slowdown took place towards the end of 1989 and has been quite sharp. It has continued into the early part of 1990. Nobody really knows why, senator.

Senator Roblin: Is it the same in the United States?

[Traduction]

ne représente pas une barrière insurmontable. La principale, qui n'a cessé d'être mise en lumière au cours de toutes ces audiences, est le fait que nous disposons ici d'une main-d'œuvre qualifiée. Nous avons des gens formés et on ne peut pas simplement les déplacer parce qu'il y a un Accord de libre-échange. Même si vous partez avec vos machines et votre matériel, vous laissez derrière vous des années et des années de formation, de compétences et d'expérience. Il n'est pas facile d'y renoncer.

Il vient un moment, toutefois, où les avantages et les inconvénients s'équilibrent, où il faut se décider.

Le sénateur Bolduc: Depuis combien de temps M. Young est-il à Huntingdon?

M. Young: Nous y sommes depuis 59 ans, sénateur.

Le sénateur Bolduc: Si vous deviez investir aujourd'hui, où iriez-vous?

M. Young: Si je devais prendre une décision économique aujourd'hui, nous investirions aux États-Unis. Je répète que ce serait le cas s'il s'agissait d'une décision purement économique.

Ainsi que M. Barry l'a indiqué, le problème c'est que notre cœur, nos compétences et nos employés sont ici. Tout ce que nous demandons c'est de rester, et c'est la raison pour laquelle nous avons si bien accueilli le libre-échange. Il nous a aiguillonné un peu et nous aimions la perspective de nouveaux débouchés aux États-Unis. Nous savons que nous pouvons les développer, mais au cours des cinq à six prochaines années nous allons avoir de réelles difficultés. La question est celle-ci: Parviendrons-nous à nous accrocher aussi longtemps? Le nombre des entreprises de tissage et de fabrication d'étoffes canadiennes a beaucoup diminué ces dernières années. Des usines ont fermé leurs portes de tous les côtés, principalement au Québec, parce que le marché canadien n'était pas suffisant. Nous en avons pleinement conscience.

Nous sommes tenaces. Nous sommes prêts à nous attaquer aux États-Unis. Nous sommes en train d'y investir. Nous avons des gens sur place et nous nouons des contacts. La grande question est de savoir si nous pourrions survivre jusqu'à ce que le libre-échange entre en vigueur et fasse sentir ses effets. Lorsqu'on regarde le niveau des pertes que nous essuyons en ce moment, vient un moment où il faut dire: Mesdames et messieurs, c'est une entreprise que nous exploitons, désolés, il est temps de déménager.

Le sénateur Roblin: Ma curiosité a été aiguisée par la remarque que quelqu'un a faite disant que 1989 était une très mauvaise année pour le secteur textile. Que s'est-il passé? Est-ce un ralentissement cyclique ou autre chose? Vous avez connu de meilleures années, n'est-ce pas?

M. Barry: Les années 1984 à 1988 ont été très bonnes et les résultats du secteur bien supérieurs à la moyenne des fabricants canadiens. Le ralentissement est intervenu vers la fin de 1989 et a été assez brutal. Il s'est maintenu jusqu'au début de 1990. Nul n'en connaît les raisons, sénateur.

Le sénateur Roblin: La même chose s'est-elle produite aux États-Unis?

[Text]

Mr. Barry: Yes, it has occurred in the States as well. Undoubtedly it is cyclical. It will not last forever. It will last for a year or two at worst.

Senator Roblin: It is there, though.

Mr. Barry: That is exactly right.

The Chairman: Honourable senators, we have had a very interesting exposé of the problems of the fabric industry in Canada. I think we are all indebted to the people who came here tonight—Mr. Barry, Mr. Perowne, Mr. Young, Mr. Zuckerman and Ms. Siwicki—and who were so patient while we conducted business in the Senate chamber. On behalf of the committee I thank them for their help.

Honourable senators, let me say that we have before us Bill C-25, which has been long with us. I propose that at the next meeting of the committee we deal with that bill, which is the one on the Geneva Convention.

I have gone ahead and assumed that I have the committee's authorization to make some arrangements under our present order of reference from the Senate for some hearings—not too many—on the Mexico-U.S. trade possibility and the implications that might have for Canada. As I say, I plan to have three or four meetings on that at the most.

I have also had drawn up a draft for a possible new reference with regard to happenings in Europe. I ask honourable senators to consider how that draft might be improved.

Senator Roblin: I think those items are worthy, Mr. Chairman.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Barry: Oui, c'est la même chose aux États-Unis. Sans aucun doute, c'est cyclique. Cela ne durera pas toujours, un an ou deux au pire.

Le sénateur Roblin: Mais le ralentissement est néanmoins réel.

M. Barry: Absolument.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons entendu un exposé très intéressant sur les problèmes de l'industrie textile canadienne. Nous sommes tous reconnaissants aux témoins qui ont comparu ce soir—M. Barry, M. Perowne, M. Young, M. Zuckerman et M^{me} Siwicki—et qui ont fait preuve de tant de patience pendant que nous étions retenus au Sénat. Au nom du comité, je les remercie.

Honorables sénateurs, nous avons à étudier le projet de loi C-25, dont nous sommes saisis depuis longtemps. Je propose que nous consacrons la prochaine séance à ce projet de loi, qui est celui sur la Convention de Genève.

J'ai pris sur moi d'organiser quelques séances—pas trop—en vertu de notre ordre de renvoi actuel du Sénat sur la perspective d'un traité de libre-échange Mexique-États-Unis et les répercussions sur le Canada qui en résulteraient. Je prévois de consacrer trois ou quatre séances à ce sujet, au plus.

J'ai également demandé la rédaction d'un ordre de renvoi éventuel sur la situation en Europe. Je demande aux membres du comité de réfléchir à une amélioration éventuelle de ce texte.

Le sénateur Roblin: Je pense que ce sont des sujets tout à fait intéressants, monsieur le président.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Eric Barry, President, Canadian Textiles Institute;
Liz Siwicki, Vice President, Trade Policy, Canadian Textiles Institute;
J. Douglas Young, President and Chief Executive Officer, Cleyn & Tinker Inc., St. Laurent, P.Q.;
Charles Zuckerman, Marketing Manager, Doubletex, Montreal, P.Q.;
Ian Perowne, Manoir Knitting, St. Laurent, P.Q.

Eric Barry, président, Institut canadien des textiles;
Liz Siwicki, vice-présidente, Politique commerciale, Institut canadien des textiles;
J. Douglas Young, président et chef de la direction, Cleyn & Tinker Inc., St-Laurent (Québec);
Charles Zuckerman, directeur de la commercialisation, Doubletex, Montréal (Québec);
Ian Perowne, Manoir Knitting, St-Laurent (Québec).



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, May 1st, 1990

Issue No. 25

First proceedings on:

Bill C-25, An Act to amend
the Geneva Conventions Act,
the National Defence Act and
the Trade-marks Act

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mardi 1^{er} mai 1990

Fascicule n° 25

Premier fascicule concernant:

Projet de loi C-25
Loi modifiant la Loi sur les
conventions de Genève,
la Loi sur la défense nationale et
la Loi sur les marques de commerce

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Atkins	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Bolduc	Macquarrie
Bosa	*Murray, P.C. (or Doody)
Fairbairn	Roblin, P.C.
Frith	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Gigantès	<i>Guysborough</i>)
Grafstein	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Atkins substituted for that of the Honourable Senator MacDonald (April 30, 1990).

The name of the Honourable Senator Macquarrie substituted for that of the Honourable Senator Ottenheimer (May 1st, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Asselin	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Atkins	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Bolduc	Macquarrie
Bosa	*Murray, c.p. (ou Doody)
Fairbairn	Roblin, c.p.
Frith	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Gigantès	<i>Guysborough</i>)
Grafstein	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Atkins substitué à celui de l'honorable sénateur MacDonald (30 avril 1990).

Le nom de l'honorable sénateur Macquarrie substitué à celui de l'honorable sénateur Ottenheimer (le 1^{er} mai 1990).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 20, 1990:

“Pursuant to Order, the Honourable Senator Macquarrie moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter, that the Bill C-25, An Act to amend the Geneva Conventions Act, the National Defence Act and the Trade-marks Act, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Macquarrie moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 20 février 1990:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Macquarrie propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, que le Projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur les conventions de Genève, la Loi sur la défense nationale et la Loi sur les marques de commerce, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Macquarrie propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 1st, 1990
(29)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:03 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Bolduc, Bosa, Fairbairn, Graftsein, MacEachen, Macquarrie and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Other Senators present: The Honourable Senators Stollery and van Roggen. (2)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Dr. Ian Stewart, Advisor to the Committee, Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant advisor.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witness:

John Holmes, Legal Operations Division, Department of External Affairs.

The Committee in compliance with the Order of Reference dated February 20, 1990 began consideration of Bill C-25, An Act to amend the Geneva Conventions Act, the National Defence Act and the Trade-marks Act.

Mr. Holmes made an opening statement and answered questions.

After discussion, it was agreed—

That the Committee hear further witnesses on Bill C-25.

At 5:30 p.m. the Committee continued *in camera*.

At 5:42 p.m. the Committee adjourned to 4:00 p.m., Tuesday, May 8, 1990.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1^{er} MAI 1990
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 03, sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bolduc, Bosa, Fairbairn, Grafstein, MacEachen, Macquarrie et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (12)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Stollery et van Roggen.

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Ian Stewart, conseiller auprès du comité, M. Peter Dobell, conseiller, et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Témoin:

John Holmes, direction des opérations juridiques, Ministère des Affaires extérieures.

En conformité avec son ordre de renvoi du 20 février 1990, le Comité entame l'examen du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur les conventions de Genève, la Loi sur la défense nationale et la Loi sur les marques de commerce.

M. Holmes fait sa déclaration préliminaire et répond aux questions.

Après débat, il est convenu—

Que le Comité entende d'autres témoignages au sujet du projet de loi C-25.

À 17 h 30, le Comité poursuit ses délibérations à huis clos.

À 17 h 42, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 16 heures, le mardi 8 mai 1990.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, May 1, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill C-25, to amend the Geneva Conventions Act, the National Defence Act and the Trademarks Act, met this day at 4.00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this afternoon we are giving consideration to Bill C-25, an Act to amend the Geneva Conventions Act, the National Defence Act and the Trademarks Act. Bill C-25 was referred to the committee on February 20, 1990.

After we have considered the bill, I would ask that senators remain to discuss the future business of the committee camera.

Bill C-25 contains the consequential amendments to the three acts that I previously mentioned. These amendments are necessary to implement the fifth and sixth protocols additional to the Geneva Conventions. These protocols were negotiated between 1974 and 1977, and Canada signed them at that time. The bill to implement the treaty was brought before the Parliament of Canada on June 16, 1989 and it came to the Senate on February 20, 1990. I am glad to see that Senator Macquarrie, the sponsor of the bill, is with us as a member of the committee.

On behalf of the government, we have Mr. John Holmes of the Legal Operations Division of the Department of External Affairs. I believe that Mr. Holmes has some introductory remarks, after which senators will have an opportunity to ask questions.

Mr. John Holmes, Legal Operations Division, Department of External Affairs: I would like to thank the members of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs for inviting me to address you on Bill C-25 and to respond to your questions.

Bill C-25, entitled an Act to amend the Geneva Conventions Act, the National Defence Act and the Trademarks Act, appears on its surface to be a modest piece of legislation. Yet, its brevity masks its importance as an essential element in providing enhanced humanitarian protection for Canadians and others. Bill C-25 is an important domestic initiative to follow up international efforts to develop and promote humanitarian law. Those efforts are largely the result of the International Red Cross movement which, in the aftermath of World War II, prompted States to adopt the four Geneva Conventions of 1949. Canada ratified these fundamental instruments in 1965.

As important as the Geneva Conventions were and are, however, the efforts of the Red Cross to build on the existing body of law have, fortunately, not ceased. At the conclusion of a diplomatic conference held from 1974 to 1977, two additional protocols to the Geneva Conventions were adopted, which

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le 1^{er} mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères auquel a été renvoyé le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur les conventions de Genève, la Loi sur la défense nationale et la Loi sur les marques de commerce, se réunit aujourd'hui, à 16 heures, pour en faire l'étude.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, cet après-midi, nous étudions le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur les conventions de Genève, la Loi sur la défense nationale et la Loi sur les marques de commerce. Notre ordre de renvoi est daté du 20 février 1990.

Après cette étude, je demanderais aux sénateurs de demeurer sur place afin de délibérer à huis clos d'affaires futures du comité.

Le projet de loi C-25 comporte des modifications consécutives aux trois lois dont j'ai parlé. Ces modifications s'imposent afin de pouvoir mettre en œuvre les cinquième et sixième protocoles additionnels aux conventions de Genève. Ces protocoles négociés entre 1974 et 1977 ont été signés par le Canada. Le projet de loi visant à mettre en œuvre le traité a été déposé au Parlement du Canada le 16 juin 1989 et a été renvoyé au Sénat le 20 février 1990. Je suis heureux de voir que le sénateur Macquarrie, auteur du projet de loi, fait partie de notre comité.

Pour représenter le gouvernement, nous avons avec nous M. John Holmes, de la Direction des opérations juridiques du ministère des Affaires extérieures. Je crois que M. Holmes a certaines remarques préliminaires à faire, après quoi, les sénateurs pourront lui poser des questions.

M. John Holmes, Division des opérations juridiques, ministère des Affaires extérieures: Je tiens à remercier les membres du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères de m'avoir invité à parler du projet de loi C-25 et à répondre à vos questions.

Le projet de loi C-25, intitulé Loi modifiant la Loi sur les conventions de Genève, la Loi sur la défense nationale et la Loi sur les marques de commerce, donne l'impression d'un projet de loi somme toute assez modeste. Pourtant, sa brièveté masque l'importance qu'il revêt pour accorder une meilleure protection humanitaire aux Canadiens et aux autres. Le projet de loi C-25 est une initiative canadienne importante visant à donner suite aux efforts internationaux déployés pour élaborer et faire rayonner le droit humanitaire. Ces efforts sont en grande partie attribuables au mouvement de la Croix-Rouge internationale qui, dans la foulée de la Seconde Guerre mondiale, a incité divers États à adopter les quatre conventions de Genève en 1949. Le Canada a ratifié ces textes fondamentaux en 1965.

Cependant, aussi importantes qu'aient été et que soient encore les conventions de Genève, la Croix-Rouge n'a malheureusement pu s'en contenter. À l'issue de la conférence diplomatique qui s'est tenue de 1974 à 1977, deux protocoles additionnels aux conventions de Genève ont été adoptés, ce qui a

[Text]

greatly expand the protections available to those persons most vulnerable during periods of armed conflict.

Le Canada n'a pas encore ratifié les deux protocoles de Genève. Une délégation canadienne a participé directement et concrètement à la conférence qui a adopté ces instruments. Le Canada a d'ailleurs signé les protocoles à l'issue de la conférence. Il s'engage ainsi à étudier sérieusement la possibilité de les ratifier.

Cependant le processus de ratification prend nécessairement beaucoup plus de temps et exige un examen de toutes les obligations énoncées dans le protocole. Dans certains cas, ces obligations entraînent des modifications et des lois, des règlements et des pratiques en vigueur.

Le Projet de loi C-25 constitue un élément essentiel du processus de ratification dans la mesure où il prévoit les changements que le Canada a apporter à la législation existante pour procéder ultérieurement à la ratification des protocoles.

It may be useful at this point to highlight briefly the main aspects of Bill C-25. The most important amendment is with respect of the changes proposed to the Geneva Conventions Act of 1965. That act constituted the implementing legislation necessary for Canada to ratify the 1949 Geneva Conventions. The most important obligation arising from the Conventions, which was addressed in the 1965 act, was that relating to grave breaches or war crimes. At the time of the drafting of the Canadian implementing legislation for the Conventions, the question of Canada's obligations in respect of punishing grave breaches was a fundamental one. The approach agreed on and used in the Geneva Conventions Act was called the double criminality test. That is, for an act or an omission to be punishable it had to constitute both a grave breach of the Geneva Conventions and a corresponding offence under Canadian law.

When consideration was first given to the possibility of Canadian ratification of the protocols, it was thought that the implementing legislation would take a similar form to the Geneva Conventions Act, i.e., using the double criminality test. However, that approach was not feasible. The grave breaches defined in Article 85 of Protocol I—there are in fact no grave breaches contained in Protocol II—presented a different problem. Several of those breaches, such as launching an indiscriminate attack affecting the civilian population, did not correspond to Canadian criminal offences. It was determined, therefore, that the grave breaches of Protocol I should simply be made direct offences under Canadian law. This approach, however, would have produced the anomalous result of having different standards for the prosecution of grave breaches of the Geneva Conventions and those contained in the protocols. To avoid this, Bill C-25 simply proposes the amendment of the 1965 Geneva Conventions Act in a manner in which all grave breaches, including those defined in the Conventions and the protocols, will now be direct offences under Canadian law. Thus, the double criminality test will be eliminated for grave breaches of the 1949 Conventions.

[Traduction]

considérablement accru la protection offerte aux personnes les plus vulnérables durant des conflits armés.

Canada has not yet ratified the two Geneva protocols. A Canadian delegation played a real and significant role in the conference where these instruments were adopted. Canada also signed the protocols at the end of the conference, and has made a commitment to give serious consideration to the possibility of ratifying them.

However, the ratification process necessarily takes a great deal more time and entails a review of all the obligations set forth in the protocols. In some cases, these obligations lead to amendments to current legislation, regulations and practices.

Bill C-25 is an essential element in the ratification process to the extent that it stipulates the amendments that Canada must make to existing legislation in order to pave the way for the subsequent ratification of the protocols.

Il serait peut-être utile, à ce stade, de mettre brièvement en relief les principaux éléments du projet de loi C-25. La modification la plus importante a trait aux changements proposés à la Loi de 1965 sur les conventions de Genève, qui met en œuvre la législation nécessaire pour que le Canada puisse ratifier les conventions de Genève de 1949. La plus importante obligation découlant de ces conventions, dont il est traité dans la Loi de 1965, a trait aux infractions graves ou aux crimes de guerre. Au moment où ont été rédigées les lois de mise en œuvre des conventions au Canada, la question des obligations du Canada concernant la punition des infractions graves était fondamentale. La méthode convenue et prévue dans la Loi sur les conventions de Genève était le critère de double criminalité. En d'autres termes, pour qu'un acte ou une omission soit punissable, il fallait qu'il constitue une infraction grave aux conventions de Genève et, simultanément, un crime aux termes des lois canadiennes.

Lorsque le Canada a pour la première fois envisagé la possibilité de ratifier les protocoles, on croyait que la loi de mise en œuvre prendrait une forme analogue à la Loi sur les conventions de Genève, c'est-à-dire qu'elle reposerait sur le critère de double criminalité. Cependant, cette approche n'était pas pratique. Les infractions graves définies à l'article 85 du Protocole I—le Protocole II ne comporte en fait aucune infraction grave—présentaient un problème différent. Plusieurs de ces infractions, par exemple lancer une attaque sans discrimination qui affecterait la population civile, ne correspondaient pas aux infractions criminelles du Code canadien. Il a donc été déterminé que les infractions graves au Protocole I devraient tout simplement être déclarées des infractions aux termes des lois canadiennes. Cette méthode aurait cependant eu pour anomalie d'imposer des normes différentes, pour la poursuite en cas d'infractions graves aux conventions de Genève, de celles qui étaient prévues aux protocoles. Pour éviter cette situation, le projet de loi C-25 propose simplement d'amender la Loi de 1965 sur les conventions de Genève de façon à ce que toutes les infractions graves, y compris celles qui sont définies dans les conventions et les protocoles, soient désormais des infractions aux termes de la loi canadienne. Ainsi, le critère de double cri-

[Text]

There are other important elements to Bill C-25. Clause 1 of the bill has a very simple purpose. In the Geneva Conventions Act, the Conventions themselves were approved. Since it is Canada's intention to ratify the protocols, Bill C-25 amends the Geneva Conventions Act to approve those two instruments, and, under Clause 6, to add them to the act as annexed schedules.

In addition to the changes proposed for the Geneva Conventions Act, Bill C-25 contains amendments to the National Defence Act and the Trademarks Act.

In regard to the National Defence Act, the Code of Service Discipline currently provides for punishment of a number of offences corresponding to grave breaches of the Conventions and protocols. However, the Code contains a statutory limitation on the prosecution of offences under its purview. Such limitations are not contemplated in either the Geneva Conventions or their protocols. Thus, in order to be in compliance with the obligations set out in those instruments, the statutory limitations in the Code of Service Discipline must be amended so as not to apply to grave breaches of the Conventions and protocols. This is the purpose and effect of clause 7 of Bill C-25.

One example of a grave breach of Protocol I is the illegal use of the emblems of the Red Cross. These emblems provide vital protection to Red Cross and other personnel who are dedicated to assisting the most vulnerable during times of armed conflict. Protection for the emblems defined and described in the Conventions is already contained in the Trade-marks Act. Clause 8 of Bill C-25 goes further in adding to the Trade-marks Act the protected international distinctive sign of civil defence, which is defined in the 1977 Protocols.

Bill C-25 contains other amendments. These are largely consequential changes to legislation which are necessary in light of the amendments that I have outlined above.

Finally, Bill C-25 is not the only action the Government of Canada will take with respect to the ratification of the Protocols. Of course, many of the obligations in the Protocols only apply once an armed conflict commences. However, some obligations entail a commitment for the ratifying state to undertake certain measures prior to the commencement of an armed conflict.

One example of these obligations relates to the conduct of military forces in ensuring appropriate training for all military personnel. Steps are currently being taken by the relevant government departments to ensure that Canada will comply fully with these and other obligations.

The Chairman: Thank you, Mr. Holmes.

Will you tell us initially what the relationship is between the implementing legislation and ratification? What is the standard process in cases like this? The Government of Canada has had the Protocol signed. Is the implementing legislation the

[Traduction]

minimalité est éliminé pour les infractions graves aux conventions de 1949.

Le projet de loi C-25 comporte d'autres éléments importants. Ainsi, l'article 1 du projet de loi a une raison d'être très simple. Dans la Loi sur les conventions de Genève, les conventions elles-mêmes sont approuvées. Comme le Canada a l'intention de ratifier les protocoles, le projet de loi C-25 modifie la Loi sur les conventions de Genève de façon à approuver les deux textes et, aux termes de l'article 6 du projet de loi, de les ajouter à la Loi sous forme d'annexes.

En plus des changements proposés à la Loi sur les conventions de Genève, le projet de loi modifie aussi la Loi sur la défense nationale et la Loi sur les marques de commerce.

Ainsi, en ce qui concerne la Loi sur la défense nationale, le code de discipline militaire prévoit actuellement des peines pour un certain nombre d'infractions correspondant aux infractions graves des conventions et des protocoles. Cependant, le code comporte une prescription statutaire limitant la possibilité d'entamer des poursuites contre ceux qui ont commis des infractions en relevant. Ce genre de prescription n'existe ni dans les conventions de Genève ni dans les protocoles. Par conséquent, afin de se conformer aux obligations établies dans les textes, le Canada doit modifier les prescriptions statutaires du code de discipline militaire de façon à ce qu'elles ne s'appliquent pas aux infractions graves prévues dans les conventions et les protocoles. Voilà donc la raison d'être de l'article 7 du projet de loi C-25.

Un exemple d'une infraction grave au Protocole I est l'emploi illégal du signe distinctif de la Croix-Rouge. Ces signes distinctifs garantissent à la Croix-Rouge et à d'autres personnes vouées à aider les plus vulnérables en période de conflit armé une protection vitale. La Loi sur les marques de commerce protège déjà les signes distinctifs définis et décrits dans les conventions. L'article 8 du projet de loi C-25 y rajoute le signe distinctif international de la protection civile, qui est défini dans les protocoles de 1977.

Le projet de loi C-25 comporte d'autres modifications, la plupart visant à apporter des modifications consécutives aux lois, à la lumière des modifications que j'ai déjà décrites.

Enfin, le projet de loi C-25 n'est pas la seule mesure que prendra le gouvernement du Canada pour ratifier les protocoles. Bien sûr, nombre des obligations définies aux protocoles ne s'appliquent qu'une fois qu'il y a un conflit armé. Cependant, certaines obligations engagent l'État qui ratifie les textes à prendre certaines mesures avant le début d'un conflit armé.

Ainsi, les forces militaires doivent s'assurer que tout le personnel militaire reçoit la formation voulue. Les ministères intéressés prennent actuellement les mesures qui s'imposent pour s'assurer que le Canada respecte entièrement ces obligations et d'autres.

Le président: Monsieur Holmes, je vous remercie.

Pourriez-vous, dès le départ, nous décrire le lien entre la loi de mise en œuvre et la ratification? Quelle est la façon normale de procéder dans de tels cas? Le gouvernement du Canada a signé le Protocole. La loi de mise en œuvre est-elle la

[Text]

next step in the process? Will you take us through the due process?

Mr. Holmes: Some states take the approach that they can ratify an international treaty such as the Protocols and then effect the changes to their legislation subsequent to that legal ratification.

Canada takes a different approach—and we believe a more appropriate approach—in that we will not ratify an international agreement until our legislation and practices are in compliance with the specific obligations that are contained in that particular instrument.

With respect to the Protocols, the implementing legislation that we have before us, Bill C-25, are the specific obligations that we believe Canada legally has the moment that it ratifies the Protocol. Therefore, we believe that it is necessary to have Bill C-25 enacted prior to taking the step of ratification. Obviously, cabinet approval was sought and received for the drafting of Bill C-25. Subsequent to the enactment of this legislation an order in council will be sought for the actual legal step of ratifying the Protocols.

Briefly, the question of signature was raised. Signature is, put simply, more of a symbolic step that is taken by a state. Basically, the state is indicating that it agrees in general with the object and purpose of the particular instrument that it is signing and that it will consider seriously the possibility of ratification, although there is no international obligation to ratify subsequently.

The Chairman: The act of ratification—and I do not mean “act” in the sense of an act of Parliament.

Mr. Holmes: No.

The Chairman: When ratification takes place, is that done by the Governor in Council or is it done by Her Majesty on the advice of her Canadian ministers?

Mr. Holmes: The actual formal step of ratification is done by the Governor in Council—that is, an order in council is sought for the necessary instruments which would allow Canada to ratify.

The Chairman: But who utters the necessary instruments?

Mr. Holmes: I am not an expert in terms of the ratification process, but I understand it to be a submission to a special cabinet committee in order to obtain an order in council. I am not sure if that is technically called the Governor in Council, though. I believe it might be, but I am not sure.

The Chairman: Honourable senators, are there any questions?

Senator Bosa: Has this document something to do with prosecuting war criminals?

Mr. Holmes: Obviously, it does relate somewhat to the prosecution of war criminals in that the words “grave breaches of the Protocols” and “grave breaches of the Conventions” are used synonymously—and correctly—with the term “war crimes.” But there is a major distinction in the question that you are putting to me in that it bears no relation to the changes that were made a few years ago to the Criminal Code

[Traduction]

prochaine étape? Pourriez-vous nous décrire le processus normal?

M. Holmes: Certains États estiment qu'ils peuvent ratifier un traité international comme les protocoles avant d'effectuer les changements qui s'imposent à leurs lois.

Le Canada pense autrement—et nous croyons notre méthode plus convenable—en ce sens qu'il ne ratifierait pas d'accord international jusqu'à ce que ses lois et ses pratiques soient conformes aux obligations particulières prévues dans les textes ratifiés.

Pour ce qui est des protocoles, la loi de mise en œuvre qui est actuellement à l'étude, c'est-à-dire le projet de loi C-25, concerne les obligations particulières que le Canada estime avoir légalement du moment qu'il ratifie le Protocole. Par conséquent, il estime nécessaire d'adopter le projet de loi C-25 avant de ratifier. De toute évidence, il a fallu que le Cabinet approuve le projet de loi C-25. Dès que la loi sera adoptée, un décret sera demandé pour autoriser la ratification comme tel des protocoles.

Brièvement, la question de la signature a été soulevée. La signature est, pour parler en termes simples, un geste symbolique pris par un État pour faire savoir qu'il est d'accord en principe avec l'objet et la raison d'être du texte particulier qu'il signe et qu'il envisage sérieusement la possibilité de le ratifier, bien qu'il ne soit légalement pas tenu de le faire.

Le président: Cet acte de ratification—et je ne parle pas ici d'une loi.

M. Holmes: Non.

Le président: Lorsqu'a lieu la ratification, est-elle décrétée par le Gouverneur en conseil ou par Sa Majesté, sur l'avis de ses ministres canadiens?

M. Holmes: C'est le Gouverneur en conseil qui pose le geste de ratification—c'est-à-dire qu'on demande un décret afin d'obtenir les textes nécessaires pour permettre au Canada de ratifier.

Le président: Mais de qui émane les textes nécessaires?

M. Holmes: Je ne suis pas un expert de la question, mais j'ai cru comprendre qu'une présentation est faite à un comité spécial du Cabinet visant à obtenir un décret. Je ne suis pas sûr que, techniquement, il s'agisse ici du Gouverneur en conseil. Je le crois, mais je n'en suis pas certain.

Le président: Honorables sénateurs, avez-vous des questions?

Le sénateur Bosa: Ce document a-t-il quelque chose à voir avec la poursuite de criminels de guerre?

M. Holmes: Évidemment, il concerne quelque peu la poursuite de criminels de guerre en ce sens que les expressions «infractions graves aux Protocoles» et «infractions graves aux conventions» sont synonymes—à juste titre—de l'expression «crimes de guerre». Cependant, je vois une importante distinction dans la question que vous me posez, puisqu'elle n'a aucun rapport avec les changements apportés il y a quelques années

[Text]

to allow for the prosecution of war criminals who were found to be in Canada.

For example, for the Protocols, Article 85 lists the grave breaches. If someone violates one of those articles, he could be charged under the legislation and found to be guilty, and if found to be guilty he may well be called a war criminal. But there is a distinction. This legislation will not be used to go after war criminals from the Second World War. The changes that are being made to the Geneva Conventions Act are intended to apply prospectively—that is, from now on once it is adopted—unlike the Criminal Code provisions, which have a retrospective application.

Senator Bosa: So that the amendments to the Criminal Code were made in order to proceed with the indictment of two or three cases of persons that were accused of war crimes. Does this bill then incorporate that in the Convention? Does it bring it in line with the Geneva Convention in the area of the prosecution of war criminals?

Mr. Holmes: Perhaps I can answer your question in a slightly different way and, hopefully, answer your question at the same time.

Senator Bosa: Are we adopting the international way in which war criminals are prosecuted through this bill?

Mr. Holmes: No; I do not believe so. To effect the changes to the Geneva Conventions Act in terms of prosecuting grave breaches, we have adopted an approach similar to what we took in the war crimes legislation in the Criminal Code. There is no international model that we would apply. In fact, the Geneva Conventions and the Protocols merely call on states to punish people who violate or commit grave breaches. There is no formula with respect to implementing it and they do not prescribe a particular penalty that has to be applied; it is up to the ratifying state to determine how it prosecutes those people and what punishments are given.

Senator Bosa: I see. I have one more question.

You made reference to the statute of limitations and said that there are some exceptions. What kind of exceptions were you referring to? What is the period for it?

Mr. Holmes: Currently, it is three years. Under the Code of Service Discipline, if action is not brought against an individual within three years, then, statutorily the government could not bring a prosecution against that person.

I consulted my colleagues from National Defence on this particular question and they pointed out—and rightfully so—the example of the Second World War where you may have had individuals committing offences very early on in the conflict, such as 1940. For obvious reasons, because of the priorities of the war, the prosecutors were not able to get around to prosecution until the end of the war. There is a gap of five years there. More importantly, the reason is that there is no provision for statutory limitation in the Geneva Conventions. It is not recognized. Therefore, our assessment was that we could

[Traduction]

au Code criminel afin de permettre la poursuite de criminels de guerre habitant au Canada.

Ainsi, l'article 85 des Protocoles énumère les infractions graves. Si quelqu'un enfreint l'un de ces articles, il pourrait être accusé en vertu de la loi et être jugé coupable. Dès lors qu'il est jugé coupable, il peut être qualifié de criminel de guerre. Cependant, il y a une différence. La loi ne servirait pas à poursuivre des criminels de guerre de la Seconde Guerre mondiale. Les changements qui sont apportés à la Loi sur les conventions de Genève sont destinés à s'appliquer dès leur adoption, contrairement aux dispositions du Code criminel qui ont un effet rétroactif.

Le sénateur Bosa: Ainsi, les modifications apportées au Code criminel ont été faites afin de pouvoir poursuivre deux ou trois personnes accusées de crimes de guerre. Ce projet de loi incorpore-t-il cela dans la convention? Aligne-t-il la loi sur les conventions de Genève pour ce qui est de la poursuite de criminels de guerre?

M. Holmes: Peut-être pourrais-je répondre à votre question de manière un peu détournée.

Le sénateur Bosa: En adoptant ce projet de loi, sommes-nous en train de nous aligner sur la façon dont les criminels de guerre sont poursuivis en cour internationale?

M. Holmes: Non, je ne le crois pas. Pour apporter les changements à la Loi sur les conventions de Genève concernant la poursuite d'infractions graves, nous avons adopté une méthode similaire à ce que nous avons fait au sujet des criminels de guerre dans le Code criminel. Il n'existe pas de modèle international que nous puissions appliquer. En fait, les conventions de Genève et les protocoles demandent simplement aux États de punir ceux qui enfreignent les conventions et les protocoles ou qui commettent des infractions graves. Les textes ne prévoient pas de formule de mise en œuvre et ne prescrivent pas de peine particulière; il appartient à l'État ayant ratifié les textes de déterminer comment poursuivre les gens et les peines à décréter.

Le sénateur Bosa: Je vois. J'ai une autre question.

Vous avez mentionné la prescription statutaire et précisé qu'il existait des exceptions. À quel genre d'exceptions faites-vous allusion? Quelle est la période prévue?

M. Holmes: Acutellement, la prescription est de trois ans. Aux termes du code de discipline militaire, si une poursuite n'est pas entamée contre une personne dans les trois ans, alors le gouvernement n'a légalement pas le droit de poursuivre.

J'ai abordé cette question particulière avec des collègues de la Défense nationale qui m'ont fait remarquer, avec raison, que durant la Seconde Guerre mondiale, certaines personnes ont peut-être commis des infractions au tout début, par exemple, en 1940. Pour des raisons évidentes, en raison des priorités de la guerre, il a fallu attendre la fin du conflit avant d'entamer des poursuites, soit cinq ans plus tard. Raison encore plus importante, les conventions de Genève ne prévoient pas de prescription. Elles ne les reconnaissent tout simplement pas. Par conséquent, nous estimions fort bien pouvoir enfreindre

[Text]

well be in violation of our obligations under the protocols if we did not eliminate that statutory provision.

Senator Bosa: Does the bill not contain a provision stating that the statute of limitations will not apply where serious crimes are committed?

Mr. Holmes: Yes, that is the effect of our changes.

Senator Bosa: So there are exceptions to the statute of limitations? In other words, the three-year period for statute of limitations is not applicable in every case. If there are some serious violations, the statute of limitations would not apply. It seems to me that you said that in your opening remarks.

Mr. Holmes: The best way to put it is that the effect of the changes is to ensure that statutory limitations do not apply to the types of offences which are synonymous with grave breaches. I am not an expert in national defence law. They may have retained the statutory limitation for some other offences which you and I may consider serious but which are not synonymous with grave breaches. The External Affairs Department and obviously DND are concerned in this context only with grave breaches.

Senator Macquarrie: Technically we say that there is no declared war going on in the world, that we are at peace. Have you any idea of how many places or situations in which someone, whether it be Red Cross personnel or whomever, is thinking of the necessity of invoking the Geneva Convention at the present time? How impactful is it this very day?

Mr. Holmes: We are very careful in describing the Geneva Conventions and protocols. In fact, the term "state of war" is somewhat outdated and outmoded. You are quite correct in saying that there is probably no case of declared war in the world right now, yet we all know that there are many instances of armed conflict. That is the term we tend to use, "situations of times or armed conflict", because "state of war" has an outdated legal meaning.

Senator Macquarrie: It is a bit square to declare war now.

Mr. Holmes: Exactly. Clearly in the beginning the protocols and conventions were intended to apply in situations of armed conflict, not necessarily just war. Therefore the Red Cross does cite them. Canada has on specific occasions cited conventions and protocols in its bilateral relations with other states by saying, "You have obligations under these instruments. You must respect them and even though you have not declared war with such and such a country you are obligated by the provisions of the protocols and conventions."

The Chairman: How many countries have signed the protocols and how many have ratified them.

Mr. Holmes: I am not sure about signature. With regard to ratification Protocol I has been ratified by 90 or 91 states and Protocol II is at roughly the same number, but I believe a little less.

[Traduction]

nos obligations en vertu des protocoles si nous n'éliminions pas cette disposition législative.

Le sénateur Bosa: Le projet de loi ne comporte-t-il pas une disposition prévoyant que la prescription ne s'appliquera pas lorsque des crimes graves sont commis?

M. Holmes: Oui, c'est pourquoi nous effectuons ces changements.

Le sénateur Bosa: De sorte qu'il existe des exceptions à la prescription? En d'autres termes, la prescription de trois ans ne s'applique pas à toutes les situations. En cas d'infractions graves, la prescription ne s'appliquerait pas. Je crois me rappeler que vous avez fait une affirmation en ce sens dans votre déclaration préliminaire.

M. Holmes: La meilleure façon d'expliquer l'effet qu'auront ces changements est de dire qu'ils nous permettront de nous assurer que les prescriptions ne s'appliquent pas au genre de violations synonymes d'infractions graves. Je ne suis pas un expert du droit en matière de défense nationale. Il se peut que la prescription ait été retenue pour d'autres infractions que vous et moi pourrions estimer de taille, mais qui ne sont pas des infractions graves. Le ministère des Affaires extérieures et, de toute évidence, le ministère de la Défense nationale ne se préoccupent dans ce contexte que des infractions graves.

Le sénateur Macquarrie: En termes techniques, il n'existe pas de guerre déclarée dans le monde, nous sommes en paix. Avez-vous une idée du nombre d'endroits ou de situations où quelqu'un, qu'il s'agisse d'employés de la Croix-Rouge ou d'autres, songent à invoquer la Convention de Genève à l'heure actuelle? Quelle en est la pertinence, aujourd'hui même?

M. Holmes: Nous prenons bien soin de la façon dont nous décrivons les conventions de Genève et les protocoles. En fait, l'expression «état de guerre» est quelque peu désuète. Vous avez raison de dire qu'il n'y a probablement pas de guerre déclarée dans le monde actuellement, pourtant, nous savons tous qu'il existe de nombreux conflits armés. C'est l'expression que nous avons tendance à utiliser, «des situations ou des périodes de conflit armé», parce que l'expression «état de guerre» a un sens juridique périmé.

Le sénateur Macquarrie: Ça fait un peu vieux jeu de déclarer la guerre, maintenant.

M. Holmes: Exactement. De toute évidence, au début, les protocoles et les conventions étaient destinés à s'appliquer dans des situations de conflit armé, non pas forcément de guerre. Par conséquent, la Croix-Rouge les invoque. En des occasions particulières, le Canada a invoqué les conventions et les protocoles dans ses relations bilatérales avec d'autres États afin de leur rappeler qu'ils ont des obligations. Ils doivent les respecter et, même s'ils font la guerre déclarée à un autre pays, ils sont liés par les dispositions des protocoles et des conventions.

Le président: Combien de pays sont signataires des protocoles et combien les ont ratifiés?

M. Holmes: J'ignore combien les ont signé. En ce qui concerne la ratification du Protocole I, 90 ou 91 États l'ont fait, et environ le même nombre, peut-être un peu moins, ont ratifié le Protocole II.

[Text]

The Chairman: Are there any notable exceptions?

Mr. Holmes: Aside from Canada, a number of NATO countries have ratified them and several have not. The United States has indicated that it will not ratify Protocol I. I believe they intend to ratify Protocol II, although they have not yet done so. I believe that France has stated that it will not ratify Protocol I, and several other countries, such as the U.K. and West Germany, we understand, are moving toward ratification but have not yet done so.

The Chairman: When countries have declared that they do not intend to ratify. Is it on the ground that the protocols cast some kind of shadow on their sovereignty?

Mr. Holmes: Yes, that is sometimes the argument that is used. Other times, especially with regard to Protocol I, which is very comprehensive in setting out what are the laws of war and the obligations of the state, some states, after careful review of their own practices and legislation, decide that it may hamper the effectiveness of their military or that it contains provisions with which they strongly disagree, so, even though they may like most of the instrument, they cannot live with a few provisions and therefore make the decision not to ratify it.

Senator Grafstein: You have said that the United States and France have not signed. What about the other members of the Security Council of the United Nations, such as Russia and China?

Mr. Holmes: I do not believe that the Soviet Union and China have ratified. I mentioned that the U.K. was moving in that direction but had not done so yet.

The Chairman: Do you mean moving toward ratification?

Mr. Holmes: Yes. I assume Senator Grafstein meant ratification.

Senator Grafstein: Yes. So of the members of the Security Council other than Canada, four out of five have not ratified and one is moving toward it. Are there any reasons why they have not proceeded after 10 to 12 years? Perhaps you could take us through the background with regard to the United States, France, China and the Soviet Union and tell us the major one or two reasons why they have said no or have delayed.

Mr. Holmes: May I have one second to check on France. I want to be sure that it is the right country. I am sorry; I thought I had the partial list with me, but I do not have it here. In any event, we do not have as close relations with the Soviet Union as we have with our NATO partners. Our understanding is that they are now moving toward ratification, although we do not know when it will take place. I have no information on China.

The United States has given fairly specific reasons for its decision not to ratify the protocol. There have been extensive articles written on it in U.S. law journals in the U.S. including some members of the administration who are responsible for this particular file. They give a number of reasons, one of which is that their military has examined the specific provisions quite closely and they have differences of opinion as to

[Traduction]

Le président: Y a-t-il des exceptions notables?

M. Holmes: Mis à part le Canada, certains pays de l'OTAN ont ratifié les protocoles et d'autres pas. Les États-Unis ont indiqué qu'ils ne ratifieraient pas le Protocole I. Je crois qu'ils ont l'intention de ratifier le Protocole II, bien qu'ils ne l'aient pas encore fait. Je crois aussi que la France a déclaré qu'elle ne ratifierait pas le Protocole I, et plusieurs autres pays comme le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'Ouest semblent se diriger vers la ratification, mais ne l'ont pas encore fait.

Le président: Quand des pays déclarent qu'ils n'ont pas l'intention de ratifier, est-ce parce que les protocoles attaquent d'une façon quelconque leur souveraineté?

M. Holmes: Oui, c'est parfois l'argument invoqué. En d'autres occasions, surtout en ce qui concerne le Protocole I qui établit très clairement les lois de la guerre et les obligations des États, certains États, après avoir étudié avec soin leurs pratiques et leurs lois, décident que le protocole pourrait nuire à l'efficacité de leur force militaire ou qu'il comporte des dispositions avec lesquelles ils sont en vif désaccord, de sorte que même si la plus grande partie du texte leur plaît, ils ne peuvent vivre avec quelques-unes des dispositions et décident donc de ne pas ratifier.

Le sénateur Grafstein: Vous avez dit que les États-Unis et la France n'avaient pas signé. Qu'en est-il à propos des autres membres du Conseil de sécurité des Nations-Unies, comme la Russie et la Chine?

M. Holmes: Je ne crois pas que l'Union soviétique et la Chine aient ratifié. J'ai mentionné que le Royaume-Uni penchait en ce sens mais qu'il ne l'avait pas fait encore.

Le président: Voulez-vous dire qu'il penche en faveur de la ratification?

M. Holmes: Oui. Je présume que le sénateur Grafstein parlait de ratification.

Le sénateur Grafstein: Oui. Ainsi, si on exclut le Canada, quatre des cinq pays membres du Conseil de sécurité n'ont pas ratifié et un autre ratifiera peut-être. Y a-t-il une raison à ce qu'ils ne l'aient pas fait après 10 ou 12 ans? Peut-être pourriez-vous nous récapituler les faits au sujet des États-Unis, de la France, de la Chine et de l'Union soviétique et nous donner une ou deux bonnes raisons pour lesquelles ils refusent de ratifier ou ont retardé le geste?

M. Holmes: Donnez-moi une petite minute pour voir ce qui en est de la France. Je veux être sûr qu'il s'agit bien du bon pays. Je m'excuse, je croyais avoir la liste partielle avec moi, mais je ne l'ai pas. De toute façon, nous n'entretenons pas des rapports aussi étroits avec l'Union soviétique qu'avec nos alliés de l'OTAN. Nous croyons savoir que ce pays projette de ratifier, mais nous ignorons quand il le fera. Pour ce qui est de la Chine, je n'ai aucune information.

Les États-Unis ont donné des raisons assez précises justifiant leur décision de ne pas ratifier le protocole. Des articles de fond à ce sujet ont paru dans des journaux des tribunaux américains. Certains membres de l'administration en charge de ce dossier particulier ont aussi rédigé des articles à ce sujet. Ils citent un certain nombre de raisons, dont le fait que leur force militaire a examiné les dispositions précises et qu'il y a diver-

[Text]

how those obligations should be interpreted and, therefore, they would have to enter into a variety of statements of understanding and reservations. They would have to enter so many that they wonder what would be the point at the end of the day.

They also have a serious problem with one of the provisions of the first protocol which is Article 1(4). If you are interested, you will find that in the annex to Bill C-25. This relates to the provision on national liberation movements. It is related to several other provisions of the protocol and, essentially, the United States believes that this is giving undue protection to guerilla movements and terrorists and that, as a result, they cannot accept Protocol I even though they have said they agree, in principle, with most of the obligations and will respect most of the obligations.

Senator Grafstein: Have any of those countries moved, under Article 97, to seek an amendment?

Mr. Holmes: No.

Senator Grafstein: It is open to them or to us, if we choose, to propose that amendment. As I understand the process, a signing party—I assume that a “contracting party” means a signing party—makes a reference back to the international community and then a conference is convened, which is not dissimilar to the conferences traditionally held between this place, and the other place to resolve such proposed amendments. Am I correct in assuming that none of the countries have chosen to adopt that particular route?

Mr. Holmes: That is correct. Canada could not propose such an amendment until we become a party, until we ratify. It is not for signatories.

Senator Grafstein: What does “contracting parties” mean?

Mr. Holmes: Ratifying parties.

Senator Grafstein: So you ratify and then you seek an amendment. Is there any process whereby, in advance of ratification, you can do that?

Mr. Holmes: Only if you can convince a high contracting party to introduce an amendment on your behalf.

Senator Grafstein: Are you referring to another nation?

Mr. Holmes: Yes. Canada would have to convince, for example, Australia to propose the amendment.

Senator Grafstein: I have briefly examined the definitions dealing with armed conflict in Article 1(4) and also the modification provision, Part I, Article 1, 2 which says:

This Protocol shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of a similar nature, as not being armed conflicts.

There appears to be a division or a question of degree between an armed conflict and a local uprising or a local riot; is that correct?

Mr. Holmes: Yes.

[Traduction]

gence d'opinion quant à la façon dont ces obligations devraient être interprétées et, par conséquent, il faudrait qu'il signent divers protocoles d'entente et réserves. En fait, il faudrait qu'ils en signent tant qu'ils se demandent quelle en serait l'utilité.

Une disposition du premier protocole les incommodent beaucoup: l'article 1(4). Si cela vous intéresse, vous la trouverez à l'annexe du projet de loi C-25. Elle a trait aux mouvements de libération nationale. Cette disposition est liée à plusieurs autres du protocole et, essentiellement, les États-Unis estiment qu'elle offre une protection indue aux mouvements de guérilleros et aux terroristes de sorte qu'ils ne peuvent accepter le Protocole I même s'ils sont d'accord, en principe, avec la plupart des obligations et qu'ils les respectent.

Le sénateur Grafstein: Aux termes de l'article 97, un de ces pays a-t-il cherché à faire apporter des modifications?

M. Holmes: Non.

Le sénateur Grafstein: Nous sommes, tout comme eux, libres de proposer une telle modification. Tel que je comprends le processus, une partie signataire—je présume qu'une «partie contractante» désigne une partie signataire—renvoie le texte à la communauté internationale, à la suite de quoi une conférence est convoquée un peu à la façon des conférences traditionnelles tenues entre nos deux chambres, afin d'adopter ces modifications. Ai-je raison de supposer qu'aucun des pays n'a opté pour cette façon de faire?

M. Holmes: C'est exact. Le Canada ne pourrait proposer une telle modification tant qu'il ne devient pas une partie, c'est-à-dire tant qu'il ne ratifie pas. Les pays simplement signataires ne peuvent le faire.

Le sénateur Grafstein: Que signifie l'expression «partie contractante»?

M. Holmes: Les parties à la ratification.

Le sénateur Grafstein: De sorte qu'il faut d'abord ratifier avant de demander une modification. Existe-t-il une façon de demander cette modification avant de ratifier?

M. Holmes: Seulement si vous pouvez convaincre une haute partie contractante de présenter la modification pour vous.

Le sénateur Grafstein: Faites-vous allusion à un autre pays?

M. Holmes: Oui. Il faudrait que le Canada convainque, par exemple, l'Australie de proposer la modification.

Le sénateur Grafstein: J'ai examiné brièvement les définitions traitant de conflit armé à l'article 1(4) ainsi que les dispositions le modifiant, à la partie I, article 1(2), selon laquelle:

«Le présent Protocole ne s'applique pas aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés des conflits armés».

On semble établir une distinction entre le conflit armé et l'émeute ou le soulèvement local; est-ce exact?

M. Holmes: Oui.

[Text]

Senator Grafstein: Just to complete my line of thought, I would come back to Part I, Article 1(4).

The Chairman: Senator Grafstein, would you tell us which protocol you are referring to?

Senator Grafstein: It is on page 68.

The Chairman: That is Protocol II. I gather you want to go back to Protocol I.

Senator Grafstein: Yes, because there appears to be a relationship between the definitions of armed conflict. Armed conflict seems to have a basis in both protocols.

Let me draw a hypothetical example relating to Canada. If there were a native uprising in a particular part of the country that could not be squelched and those proponents or adversaries in the dispute, which was violent, suggested that it was an armed conflict, would they, therefore, be following the rules of the protocol in exercising their rights to fight against—and I will use the words of the protocol—“colonial domination and alien occupation and against racist régimes”? My question to you is: Do we, by approving Protocol I and Protocol II, open up fresh ground for groups in Canada to take advantage of these standards and, in effect, say that they are legally and properly exercising their rights of self-determination?

Mr. Holmes: The simple answer is no. The reason for that is paragraph 4 of Article 1 on page 6 of Bill C-25, which is the article you cited, was the result of a compromise achieved after a long, drawn-out, heated debate which was, effectively, between developed countries and developing countries. The latter were interested in providing protection to certain very specific groups who were fighting against “colonial domination and alien occupation and racist régimes.” They were seeking to ensure that those groups received the protections or could receive the protections afforded under Protocol I.

Most western countries, including Canada, did not want that provision in and argued against it. However, basically, the whole protocol would not have been adopted unless some compromise had been achieved, so Canada and all western countries, including the United States, reluctantly went along with it.

However, to get back to your specific question, the specific language that is used in that paragraph is language that has been used many times in the United Nations. They are code words or buzz words for what, basically, used to be three countries and what are now basically two countries. Those were South Africa, Namibia and Israel.

There was a recognition on the part of all delegates to this conference that, by using this particular phrase, you were not opening it up to groups such as a native uprising in a part of Canada and that you were, essentially, limiting it to the PLO, the ANC and SWAPO.

You have phrased your question in a good way in that, to the uninitiated, you might ask why could those words not apply to other situations. I cannot provide you with a definitive answer. I can only say that most states, if you asked them, would say that this does not apply to any situation other than a situation in Israel or South Africa. I really cannot give you a

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Pour aller au bout de ma pensée, j'aimerais revenir à la partie I, article 1(4).

Le président: Sénateur Grafstein, pourriez-vous nous dire à quel protocole vous faites référence?

Le sénateur Grafstein: Je suis à la page 68.

Le président: Il s'agit donc du Protocole II. J'imagine que vous voulez revenir au Protocole I.

Le sénateur Grafstein: Oui, car il semble y avoir un rapport entre les définitions de conflit armé. Le conflit armé semble avoir un fondement dans les deux protocoles.

Permettez-moi d'invoquer un cas hypothétique qui aurait trait au Canada. Si des autochtones se soulevaient en un point particulier du pays, qu'il était impossible de mater ce soulèvement et que les partisans et opposants au conflit, de nature violente, avançaient qu'il ne s'agissait pas d'un conflit armé, se conformeraient-ils alors aux règles du protocole en exerçant leurs droits de combattre—et je reprends l'expression du protocole—«la domination coloniale et l'occupation étrangère et (...) les régimes racistes»? Voici ma question: En ratifiant le Protocole I et le Protocole II, ouvrons-nous ainsi la porte à des groupes canadiens qui tireraient avantage de ces règles et, dans les faits, exerceraient légalement et convenablement leurs droits d'auto-détermination?

M. Holmes: La réponse est non, et j'invoquerais à cette fin le paragraphe 4 de l'article 1, à la page 6 du projet de loi C-25, l'article que vous avez cité. Il est le résultat d'un compromis à la suite d'un long et chaud débat entre les pays développés et les pays en développement. Ces derniers désiraient protéger certains groupes très particuliers qui luttait contre «la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes». Ils voulaient s'assurer que ces groupes recevraient ou pourraient recevoir la protection offerte aux termes du Protocole I.

La plupart des pays occidentaux, y compris le Canada, rejetaient cette disposition et s'y sont opposés. Cependant, essentiellement, le texte entier du protocole n'aurait pas été adopté à moins d'un compromis quelconque, de sorte que le Canada et tous les pays occidentaux, États-Unis compris, s'y sont prêtés, bien qu'avec réticence.

Cependant, pour revenir à votre question, le libellé particulier utilisé dans ce paragraphe reprend des termes d'utilisation courante aux Nations-Unies. Il s'agit de mots codes ou de mots à la mode utilisés essentiellement pour trois pays et maintenant pour deux. Il s'agit de l'Afrique du sud, de la Namibie et d'Israël.

Tous les délégués à la conférence reconnaissaient qu'en utilisant cette expression particulière, on n'ouvrirait pas la porte à des groupes comme un soulèvement autochtone quelque part au Canada et qu'on se limitait essentiellement à l'OLP, à l'ANC et au SWAPO.

Vous avez bien formulé votre question, en ce sens qu'un profane pourrait fort bien demander pourquoi cette expression ne s'applique pas à d'autres situations. Je ne puis vous donner une réponse définitive. Je ne puis qu'affirmer que la plupart des États, si vous le leur demandiez, vous diraient que cela ne s'applique pas à d'autres pays qu'à Israël et à l'Afrique du sud.

[Text]

definitive answer because that area is perhaps, and may in the future, be in a state of flux and it may be opened up for a wider interpretation.

Senator Grafstein: I take it, then, that the way you apply that provision is the way the United Nations, not the Geneva signatories, defines, "colonial domination and alien occupation or racist régime" which, essentially is, just a resolution; is that so?

Mr. Holmes: Yes.

Senator Grafstein: So a resolution passed by 51 per cent of the United Nations determines whether or not somebody is colonially dominating somebody else, whether or not there is an alien occupation, or whether or not there is a racist régime. It is not really based on a principle of law; it is really based on a principle of public declaration.

Mr. Holmes: Yes, although a key aspect of this provision is the word "peoples" in the second line. "Peoples" has a very definite connotation in international law. The word is used in the UN Charter and in a number of other important UN and international treaties and agreements, and although we use the word quite frequently here in Canada in respect, for example, to our indigenous peoples, even including that phrase in our Constitution, "peoples" in the international context has a slightly different intention. Although there is no precise international definition to the term, generally, it is not intended to apply to situations where minority groups or indigenous groups are living in what we believe to be democratic countries where their aspirations could be met through free elections and representation in an elected Parliament.

The argument that we, along with many other countries, make internationally is that, although you can use the term "peoples" in respect of different groups, it really is not quite correct in terms of international law. So therefore, again, using that interpretation, one could certainly argue that "peoples" would not apply to a native group in Canada, whereas the UN and most of the international community have recognized the Palestinians as a people and have also recognized the black majority as a people in South Africa.

Senator Grafstein: This says that the situations referred to include armed conflicts. There really does not have to be an armed conflict on the face of this protocol for the peoples referred to in that second line to claim they are fighting against colonial domination, alien occupation or racist régimes, because if you listen to the code words, those code words are exactly the words that the native peoples of this country apply to the Government of Canada.

Mr. Holmes: Yes. I am well aware of it, and the reason that they use those words is because those are the words that are accepted internationally. They are trying to have the international community recognize their struggle as the equivalent of the struggle of the Palestinian people or the struggle of the blacks in South Africa. If I may go slightly outside the area

[Traduction]

Je ne puis réellement vous donner une réponse ferme car il s'agit là d'une question qui pourrait évoluer et pourrait peut-être se prêter à une interprétation plus large.

Le sénateur Grafstein: J'en conclus que cette disposition s'appliquerait selon la définition que font les Nations-Unies, non pas les signataires des conventions de Genève, de «la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes» qui est, essentiellement, une simple résolution; est-ce le cas?

M. Holmes: Oui.

Le sénateur Grafstein: De sorte qu'une résolution adoptée par 51 p. 100 des délégués aux Nations-Unies détermine si quelqu'un est assujéti à une domination coloniale ou pas, s'il y a occupation étrangère ou s'il y a un régime raciste. La décision n'est pas réellement fondée sur un principe de droit, mais plutôt sur un principe de déclaration publique.

M. Holmes: Oui, bien qu'un élément clé de cette disposition soit le mot «peuples» de la deuxième ligne. Le mot a une signification très précise en droit international. Ainsi, il est utilisé dans la Charte des Nations-Unies et dans un certain nombre d'autres traités et accords internationaux et textes des Nations-Unies. Bien que nous utilisions le mot très fréquemment ici au Canada, en ce qui concerne, par exemple, nos peuples indigènes, puisque même notre Constitution en fait mention, dans le contexte international, le mot a une acception légèrement différente. Bien qu'il n'y ait, sur le plan international, aucune définition précise du terme, en règle générale, il n'est pas destiné à s'appliquer aux situations où des groupes minoritaires ou des groupes indigènes vivent dans ce que nous considérons des pays démocratiques où leurs aspirations peuvent être réalisées au moyen d'élections libres et d'une représentation au sein d'un parlement élu.

L'argument que nous, de concert avec de nombreux autres pays, faisons valoir à l'échelle internationale, bien qu'on puisse utiliser l'expression «peuples» de différents groupes, elle n'est pas vraiment exacte en termes de droit international. Par conséquent, encore une fois si l'on se sert de cette interprétation, on pourrait certainement prétendre que le mot «peuples» ne s'applique pas à un groupe d'autochtones du Canada, tandis que les Nations-Unies et la plupart des pays de la communauté internationale ont reconnu les Palestiniens comme étant un peuple ainsi que la majorité noire d'Afrique du Sud.

Le sénateur Grafstein: Ce texte dispose que les situations mentionnées incluent les conflits armés. À première vue, le protocole n'exige pas vraiment qu'il y ait conflit armé pour que les peuples mentionnés à la deuxième ligne puissent prétendre qu'ils luttent contre la domination coloniale, l'occupation étrangère ou les régimes racistes; si vous vous arrêtez aux mots codes, ce sont exactement les mêmes mots dont se servent les autochtones au Canada pour désigner le gouvernement.

M. Holmes: Oui, j'en suis bien conscient. Ils utilisent ces mots parce qu'ils sont acceptés internationalement. Ils tentent de faire reconnaître par la communauté internationale leur lutte comme étant l'équivalent de la lutte du peuple palestinien ou des noirs d'Afrique du Sud. Si je puis disgresser brièvement, le gouvernement reconnaît, je crois, que les groupes indigènes

[Text]

that we are discussing, the government recognizes, I think, that indigenous groups have legitimate claims and legitimate interests, but we take the position internationally that our situation is not equated to those other situations and, certainly in terms of Article 1(4)4, would not be equated to the situation of "peoples fighting against".

Senator Grafstein: Canada has been criticized by opponents of Apartheid, who say that, essentially, Apartheid principles were started by Canada's treatment of its native peoples. So there tends to be an international linkage. We started off by saying that sometimes these phrases become code words and, in effect, establish standards, not so much on the basis of legal legitimacy or definition but just by repetition. It is almost conventional wisdom. There should be a concern here. Perhaps we can get a little more information and precision about this, particularly as to why these other countries, such as France, the United States, the United Kingdom, China and Russia, have been slower in moving forward on this front.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, we have, presumably through the convention and the protocols, defined grave breaches, and we have now provided in Canadian law that they are indictable offences. What I would like to know is: against whom can a charge be made? Is it only Canadians in Canada?

Mr. Holmes: Under the Geneva Conventions Act?

Senator MacEachen: Under this law we are passing by Parliament.

Mr. Holmes: No. It can, in fact, apply to Canadians fighting outside of Canada, such as during World War II, and it can also apply to non-nationals because certain provisions relate to prisoners of war. If there are prisoners of war detained in Canada or under Canadian authority overseas, they could commit a grave breach as well and be subject to prosecution.

Senator MacEachen: So the reach of the provision is Canadians in Canada or serving abroad, or others who are subject in some way to Canadian jurisdiction?

Mr. Holmes: Yes.

Senator MacEachen: So that the punishing authority is the adhering country?

Mr. Holmes: Yes.

Senator MacEachen: The United States has not adopted this, and their nationals could commit grave breaches either at home or abroad, and apparently, they could not be prosecuted. If Americans committed a grave breach against Canadians—which would not happen—either in Canada or abroad, Canada could not punish them?

Mr. Holmes: If they came under our jurisdiction, we would have the authority.

[Traduction]

ont des revendications et des intérêts légitimes, mais, sur la scène internationale, nous déclarons que la situation n'est pas la même et, certes aux termes de l'article 4, ne pourrait être considérée égale à la situation de «peuples qui luttent contre».

Le sénateur Grafstein: Des opposants de l'apartheid ont critiqué le Canada, affirmant essentiellement que les principes d'apartheid découlent du traitement réservé par le Canada à ses peuples autochtones. Ainsi, la communauté internationale a tendance à établir un lien. Nous avons commencé par utiliser parfois ces expressions comme des mots code; puis, ils deviennent des normes, non pas tant en fonction de la légitimité légale ou de la définition, mais à force de répétition. C'est presque acquis et fondé. Ce fait devrait nous préoccuper. Peut-être pourrions-nous obtenir un peu plus d'information à ce sujet, particulièrement quant à la raison pour laquelle d'autres pays, comme la France, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Chine et l'Union soviétique, tardent à bouger.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, nous avons présumément dans les conventions et les protocoles défini les infractions graves et nous prévoyons dans les lois canadiennes qu'elles sont des actes criminels. J'aimerais savoir contre qui des accusations peuvent être portées. Seulement des Canadiens vivant au Canada?

M. Holmes: En vertu de la Loi sur les conventions de Genève?

Le sénateur MacEachen: Aux termes de cette loi que nous sommes en train de faire adopter par le Parlement.

M. Holmes: Non. Elle peut en fait s'appliquer à des Canadiens engagés dans un combat à l'extérieur du Canada, comme durant la Seconde Guerre mondiale, et elle peut aussi s'appliquer à des étrangers car certaines dispositions ont trait aux prisonniers de guerre. Si des prisonniers de guerre sont détenus au Canada ou sous autorité canadienne outre-mer, ils pourraient commettre une infraction grave eux aussi et être accusés.

Le sénateur MacEachen: De sorte que la loi s'applique aux Canadiens au Canada ou à ceux qui servent à l'étranger ou encore à d'autres qui d'une quelconque façon relèvent de la compétence canadienne?

M. Holmes: Oui.

Le sénateur MacEachen: Ainsi, l'autorité qui prononce la peine est le pays qui adhère à la convention?

M. Holmes: Oui.

Le sénateur MacEachen: Les États-Unis n'ont pas adopté ces protocoles, de sorte que leurs ressortissants pourraient commettre des infractions graves soit au pays soit à l'étranger sans être accusés. Si des Américains commettaient une infraction grave contre des Canadiens—ce qui ne risque pas de se produire—soit au Canada soit à l'étranger, le Canada ne pourrait les punir?

M. Holmes: S'ils relevaient de notre compétence, nous en aurions l'autorité.

[Text]

Senator MacEachen: I want to know in what way would they come under our jurisdiction. Is that an effect of the FTA?

Mr. Holmes: I said when I came into this meeting that there were two things I was not going to discuss: FTA and Meech Lake.

Grave breaches, as we talked about earlier, are equated and are synonymous with war crimes, and every state can punish any individual for a war crime, presuming they have jurisdiction over that individual, or can obtain jurisdiction over that individual. If the individual ends up in a particular state, that state is supposed to have an obligation either to prosecute him or to extradite him to a jurisdiction where he would be prosecuted. In the hypothetical example that you gave, presuming the U.S. has not ratified Protocol I, which it says it will not, if an American commits a grave breach of Protocol I, which is not itself a war crime under some other provision of international law, then Canada could seek to extradite that individual. However, the U.S. may say they have no obligation because they have not ratified Protocol I. If the individual was in Australia, we would argue that the Australians have an obligation either to prosecute him under their implementing legislation or—

Senator MacEachen: I understand that it would require an enforcing authority which had already accepted the obligations and had put them into domestic law. Is that right?

Mr. Holmes: Yes.

Senator MacEachen: So there is no international enforcer?

Mr. Holmes: No.

Senator MacEachen: Hopefully, it will occur as a result of domestic law, generally applicable, and cooperating governments. I do not want to get into the law, but that government could decide not to indict. Even though it had obligations, it could ignore them. I understand that.

There is a reference to civil wars. There has been a civil war in Nicaragua. How does the Geneva Convention relate to that and these protocols?

Mr. Holmes: The four Geneva Conventions each have a similar article at the beginning—I think it is Article 1—which sets out the obligations of the contracting state with regard to internal armed conflict. The effect of Protocol II is basically to expand on that article. Protocol II is intended to apply to situations called “non-international armed conflicts”, which is basically a civil war.

As Senator Grafstein has said, this is not supposed to apply to a brief riot or an isolated disturbance. There is supposed to be some kind of rag-tag insurgent group that is fighting the government in an organized or semi-organized manner.

If a country has ratified Protocol II, then it is bound by the obligations that are contained in Protocol II.

If you look closely at that particular document, you will see that the obligations are fairly minor. The standards are not

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: J'aimerais bien savoir de quelle façon ils relèveraient de notre compétence. Est-ce un effet de l'Accord de libre-échange?

M. Holmes: À mon arrivée, j'ai déclaré que je ne discuterais pas de deux choses: l'Accord de libre-échange et l'Accord du lac Meech.

Les infractions graves dont nous avons parlé plus tôt sont synonymes de crimes de guerre. Chaque État peut punir une personne pour un crime de guerre, en présumant qu'il a juridiction sur cette personne ou qu'il peut l'obtenir. Si la personne aboutit dans un État particulier, celui-ci est censé avoir l'obligation soit de la poursuivre soit de l'extrader vers un pays où elle fera l'objet de poursuites. Dans le cas hypothétique que vous avez cité, en supposant que les États-Unis n'ont pas ratifié le Protocole I, ce qu'ils disent ne pas vouloir faire, si un Américain commet une infraction grave au Protocole I, ce qui n'est pas comme tel un crime de guerre en vertu d'autres dispositions du droit international, alors le Canada pourrait demander que cette personne soit extradée. Cependant, les États-Unis peuvent répondre qu'ils n'ont aucune obligation puisqu'ils n'ont pas ratifié le Protocole I. Si la personne se trouve en Australie, nous pourrions soutenir que les Australiens ont l'obligation soit de la poursuivre en vertu de leur loi ou . . .

Le sénateur MacEachen: Je comprends qu'il faudrait que le pays appliquant le protocole ait déjà accepté les obligations et les ait intégrées dans ses lois. Est-ce exact?

M. Holmes: Oui.

Le sénateur MacEachen: De sorte qu'il n'existe pas d'organisme international d'application?

M. Holmes: Non.

Le sénateur MacEachen: Il faut espérer que la poursuite sera le résultat de lois intérieures, d'application générale, et de gouvernements coopératifs. Je ne veux pas me lancer dans une discussion de la loi, mais le gouvernement pourrait décider de ne pas entamer de poursuite. Même s'il avait des obligations, il pourrait les ignorer. Je comprends cela.

Le texte mentionne des guerres civiles. Il y a eu une guerre civile au Nicaragua. Quel lien y a-t-il entre cela et la convention de Genève et les protocoles?

M. Holmes: Les quatre conventions de Genève comportent toutes un article similaire au début—je crois qu'il s'agit de l'article 1—qui établit les obligations des États contractants lorsqu'il y a un conflit armé interne. Le Protocole II a pour effet essentiellement de donner plus d'ampleur à cet article. Il est destiné à s'appliquer aux situations qualifiées de «conflits armés non internationaux», essentiellement à des guerres civiles.

Comme l'a dit le sénateur Grafstein, ce texte n'est pas censé s'appliquer à une brève émeute ou à un événement isolé. Il faut qu'il y ait un groupe quelconque, organisé ou semi-organisé, de racaille insurgée luttant contre le gouvernement.

Si un pays a ratifié le Protocole II, alors il est lié par les obligations qu'il contient.

Si vous examinez de près ce document particulier, vous constaterez que les obligations sont plutôt légères. Les normes ne

[Text]

particularly high. Unfortunately, a number of countries, including Canada, tabled proposals to ensure that the standards respecting internal armed conflict were higher. Unfortunately, those proposals were not accepted by the majority of states.

If you flip through Protocol II, you will see that it is not comprehensive, that it is not as high a standard as contained in Protocol I, which is indicative of the length of the two.

Senator MacEachen: Can you tell me whether Nicaragua itself adhered to these protocols?

Mr. Holmes: Again, I do not have the lists with me. I can provide that information tomorrow.

I believe that Nicaragua has ratified the two protocols, but I would certainly want to check on that before confirming.

Senator MacEachen: If Nicaragua ratified these two protocols, and we regard what happened there as a civil war, presumably there would be protection to combatants against whom grave breaches were committed. Right?

Mr. Holmes: That is essentially the effect of Protocol II, although, as I said, the protections are limited.

Senator MacEachen: Limited in what way?

Mr. Holmes: Limited in terms of what is not contained in the protocol.

Senator MacEachen: The protection is limited to what is regarded as a grave breach, is that it?

Mr. Holmes: If you look at Protocol II in comparison to Protocol I, Protocol I has extensive standards in terms of protection of civilians, protection of children, protection of prisoners of war and protection of combatants. It sets out what states can do in terms of combat and what they cannot do, whereas Protocol II—and I am looking at page 69 of the bill—talks about “humane treatment.”

At page 69, under the heading “Part II—Humane Treatment”, it states, in part:

It is prohibited to order that there shall be no survivors.

That is one of the provisions.

That article also talks of “collective punishments, taking of hostages, acts of terrorism”, and so forth.

Again, there are protections there, but they are certainly not as extensive as those in Protocol I.

So if Nicaragua has ratified the protocols, then it has obligations to the Contras or other groups which were operating in Nicaragua, but certainly the protections and obligations are not as extensive if the situation was Nicaragua being at war with Honduras and those were Honduran troops we are talking about.

Senator MacEachen: But in either or both cases it would depend entirely upon the will of the Nicaraguan government to punish its own nationals in its own country.

[Traduction]

sont pas particulièrement élevées. Un certain nombre de pays, y compris le Canada, ont déposé des propositions visant à s'assurer que les normes concernant les conflits armés internes seraient plus élevées. Malheureusement, ces propositions n'ont pas été acceptées par la majorité des États.

Si vous feuillotez le Protocole II, vous verrez qu'il n'est pas très complet, que ses normes ne sont pas aussi élevées que celles du Protocole I, à preuve la longueur des deux textes.

Le sénateur MacEachen: Pouvez-vous me dire si le Nicaragua a souscrit à ces protocoles?

M. Holmes: Là encore, je n'ai pas la liste avec moi. Je puis vous fournir ce renseignement demain.

Je crois que le Nicaragua a ratifié les deux protocoles, mais je voudrais certes vérifier avant de vous le confirmer.

Le sénateur MacEachen: Si le Nicaragua a ratifié les deux protocoles et que nous considérons les faits survenus dans ce pays comme une guerre civile, présumément les combattants contre lesquels des infractions graves ont été commises jouiraient d'une protection. Exact?

M. Holmes: C'est essentiellement ce que prévoit le Protocole II, bien que, comme je l'ai dit, les protections soient limitées.

Le sénateur MacEachen: Limitées en quel sens?

M. Holmes: Limitées en termes de ce que ne prévoit pas le protocole.

Le sénateur MacEachen: La protection se limite à ce qui est considéré une infraction grave, n'est-ce pas?

M. Holmes: Si vous comparez les deux protocoles, vous verrez que le Protocole I a des normes complexes concernant la protection de la population civile, la protection des enfants, des prisonniers de guerre et des combattants. Il établit ce que peuvent faire les États en termes de combat et ce qu'ils ne peuvent faire, tandis que le Protocole II—je me réfère à la page 69 du projet de loi—se borne à parler de «traitement humain».

À la page 69, sous le titre «Partie II—Traitement humain», il est disposé, en partie:

«Il est interdit d'ordonner qu'il n'y ait pas de survivants.»

Voilà l'une des dispositions.

L'article continue en mentionnant «les punitions collectives; la prise d'otages; les actes de terrorisme», etc.

Là encore, une protection est prévue, mais elle n'est pas aussi complète que dans le Protocole I.

Ainsi, si le Nicaragua a ratifié les protocoles, il a alors des obligations à l'égard des Contras et des autres groupes actifs au Nicaragua. Cependant, il ne fait aucun doute que la protection et les obligations ne sont pas aussi complètes que s'il s'agissait d'un Nicaragua en guerre contre le Honduras et des troupes honduriennes.

Le sénateur MacEachen: Cependant, dans l'un ou l'autre des cas ou encore dans les deux, tout serait fonction de la bonne volonté du gouvernement du Nicaragua à punir ses ressortissants sur son propre territoire.

[Text]

Senator Grafstein shakes his head, but I think that unless there is an international authority—which there is not—the enforcement depends upon the country.

Mr. Holmes: Again, if we can get away from the hypothetical example of Nicaragua and talk—

Senator MacEachen: It is not hypothetical.

Mr. Holmes: I meant in terms of the fact that I am not sure it has ratified the protocols and because I have not provided you with copies of the ratification.

I mentioned earlier that persons who commit grave breaches are, in fact, war criminals and are supposed to be prosecuted by the states in which the individuals find themselves.

I would argue that in a situation where Nicaraguans have committed grave breaches against their own citizens or others, and they remain in Nicaragua, that the Nicaraguan government has an obligation to prosecute those individuals or to extradite them.

Senator MacEachen: But Nicaragua declared amnesty on all crimes committed during the civil war, or so we have been told.

The Chairman: The witness has told us that he is not sure that Nicaragua has, indeed, ratified the protocols.

Senator MacEachen: I think he said that it is a useful example to probe what is the value of this kind of convention or protocol.

Mr. Holmes: I understand the intent of the question now.

It is open to Canada to say to Nicaragua: "You have an individual there. If you are not prepared to prosecute that individual, extradite him to Canada or to some other country where he will be prosecuted."

Senator Stollery: Even if the crime took place in Nicaragua and the person was not Canadian?

Mr. Holmes: I should not have used Canada as an example because we have not ratified it yet.

Senator Stollery: If we had?

Mr. Holmes: If we had, it would be my understanding that the jurisdiction would apply to any individual who has committed a war crime.

Senator Stollery: Nicaragua would have to comply with the international rules of extradition.

Mr. Holmes: In all likelihood, Nicaragua would say, if it is not willing to prosecute—

Senator Stollery: Under the international rules of extradition you cannot possibly extradite another national.

The Chairman: We have a list of questioners.

Senator Stollery: I was just asking a supplementary.

The Chairman: I understand, but Senator MacEachen may not have finished.

[Traduction]

le sénateur Grafstein secoue la tête, mais j'estime néanmoins qu'à moins qu'il y ait une autorité internationale—qui n'est pas prévue—l'application des dispositions dépend du pays.

M. Holmes: Là encore, si nous pouvons nous éloigner de la situation hypothétique du Nicaragua et discuter...

Le sénateur MacEachen: Le cas n'est pas hypothétique.

M. Holmes: J'entendais par là le fait que je ne suis pas sûr qu'il ait ratifié les protocoles et que je ne vous ai pas fourni copie de la ratification.

J'ai mentionné plus tôt que les personnes qui commettent des infractions graves sont, en fait, des criminels de guerre et sont censées être poursuivies par les États dans les quel elles se trouvent.

Si des Nicaraguayans ont commis des infractions graves contre leurs propres concitoyens ou d'autres personnes et qu'ils demeurent au Nicaragua, je soutiens que le gouvernement du Nicaragua a l'obligation de les poursuivre ou de les extraditer.

Le sénateur MacEachen: Cependant, le Nicaragua a décrété une amnistie pour tous les crimes commis durant la guerre civile, du moins c'est ce qu'on m'a dit.

Le président: Le témoin nous a déjà déclaré ne pas être sûr que le Nicaragua a en fait ratifié les protocoles.

Le sénateur MacEachen: Je crois qu'il a dit que cela serait un exemple utile pour examiner la valeur de ce genre de convention ou de protocole.

M. Holmes: Je comprends maintenant l'esprit de la question.

Le Canada est libre de dire au Nicaragua: «Si vous n'êtes pas disposé à poursuivre la personne que voici, extradez-la au Canada ou dans quelque autre pays où elle le sera».

Le sénateur Stollery: Même si le crime a été commis au Nicaragua et que la personne n'est pas canadienne?

M. Holmes: Je n'aurais pas dû me servir du Canada comme exemple puisque nous n'avons pas encore ratifié les protocoles.

Le sénateur Stollery: Si nous l'avions fait?

M. Holmes: Dans ce cas, je crois que le Canada pourrait poursuivre toute personne qui a commis un crime de guerre.

Le sénateur Stollery: Le Nicaragua serait obligé de se conformer aux règles internationales de l'extradition.

M. Holmes: Selon toute probabilité, le Nicaragua répondrait qu'il n'est pas disposé à entamer des poursuites—

Le sénateur Stollery: En vertu des règles internationales de l'extradition, vous ne pouvez extraditer le ressortissant d'un autre pays.

Le président: Nous avons une liste de personnes qui désirent poser des questions.

Le sénateur Stollery: Je ne faisais que poser une question supplémentaire.

Le président: Je comprends, mais le sénateur MacEachen n'avait peut-être pas terminé.

[Text]

Senator MacEachen: What I wanted to clarify in my mind was whether there was an international authority that could enforce the convention on the protocols, or it is not, that its enforcement depends upon the rigour of the domestic government and how strongly it wished to enforce those obligations.

By saying that I do not attempt to appreciate the importance of this process, but it interests me very much that there is a case like Nicaragua, which has been involved in a civil war, and in which, according to the *New York Times* and other reputable journals, war crimes have been committed by both sides. The big fear of the Sandinistas, when they were yielding authority, was that they would be prosecuted for crimes committed during the civil war. I would like to follow this through. Did Nicaragua adhere to this protocol, and, if it did, would it breach into the situations; and, if so, how was it that the Nicaraguan government, in a political sense, would forget about it and want to remain friends?

Senator Bolduc: I believe *Article 3* in *PROTOCOL II*—

The Chairman: Which page?

Senator Bolduc: Page 69.

Senator MacEachen: What does it say?

Senator Bolduc: It says:

Nothing in this Protocol shall be invoked for the purpose of affecting the sovereignty of a State or the responsibility of the government, by all legitimate means, to maintain or re-establish law and order in the State or to defend the national unity and territorial integrity of the State.

In other words, in a strike situation there may be many lawsuits started by companies against unions, but when collective agreements are agreed upon, the prosecutions are forgotten.

Senator MacEachen: Even breaches?

Senator Bolduc: Yes.

Senator Stollery: Is this not what they refer to as “soft law” in international law? It does not appear enforceable to me. At the International Court of Justice I have seen references to “soft law”. Is this not in that category?

Mr. Holmes: Working in the area of humanitarian law, yes, you are right. That term has been used. I do not particularly like it because I do work in that area, and one of our objectives is to ensure that teeth are provided for enforcing human rights and humanitarian law obligations. I realize and appreciate your point. Until now there has not been much bite in what has been referred to as “soft law”, although, as I say, efforts are being made. For example, in the human rights field there are implementing mechanisms which have been and are being put in place that do have teeth. I would point to the European Court of Human Rights, which does provide for binding decisions in the area of human rights, including awards of compensation. The Organization of American States has a similar system with the Inter-American Court of Human Rights.

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Je tentais d'éclaircir s'il existe une autorité internationale qui appliquera la convention et les protocoles ou, dans la négative, si leur application est fonction de la volonté du gouvernement du pays où se trouve la personne de vraiment respecter ses obligations.

Par là, je entends pas juger de l'importance du processus. Cependant, je m'intéresse beaucoup à un cas comme celui du Nicaragua, qui a vécu une guerre civile durant laquelle, selon le *New York Times* et d'autres journaux bien cotés, des crimes de guerre ont été commis par les deux camps. La plus grande crainte des Sandinistes, lorsqu'ils ont écolé le pouvoir, était d'être poursuivis pour des crimes commis durant la guerre civile. J'aimerais aller jusqu'au bout de mon raisonnement. Le Nicaragua a-t-il souscrit à ce protocole et, dans l'affirmative, celui-ci s'appliquerait-il aux situations vécues et, dans l'affirmative, comment se fait-il que le gouvernement nicaraguayen, en un sens politique, puisse l'oublier et vouloir demeurer ami?

Le sénateur Bolduc: Je crois qu'à l'article 3 du protocole II...

Le président: Quelle page?

Le sénateur Bolduc: À la page 69.

Le sénateur MacEachen: Que peut-on y lire?

Le sénateur Bolduc: Je lis:

«Aucune disposition du présent Protocole ne sera invoquée en vue de porter atteinte à la souveraineté d'un État ou à la responsabilité du gouvernement de maintenir ou d'établir l'ordre public dans du gouvernement de maintenir ou de rétablir l'ordre public dans l'État ou de défendre l'unité nationale et l'intégrité territoriale de l'État par tous les moyens légitimes.»

En d'autres mots, lorsqu'il y a une grève, les entreprises peuvent entamer de nombreuses poursuites contre les syndicats, mais une fois la convention collective signée, ces poursuites sont oubliées.

Le sénateur MacEachen: Même les infractions?

Le sénateur Bolduc: Oui.

Le sénateur Stollery: N'est-ce pas ce que l'on qualifie de «loi sans dents» en droit international? De telles lois ne me semblent pas pouvoir être appliquées. À la Cour internationale de justice, j'ai vu des références à des «lois sans dents». Cela ne relève-t-il pas de cette catégorie?

M. Holmes: Lorsqu'il s'agit de droit humanitaire, effectivement, vous avez raison. L'expression est utilisée. Je ne l'aime pas particulièrement car je travaille dans ce domaine et l'un de nos objectifs est de nous assurer qu'il existe des moyens de faire respecter les droits de la personne et les obligations de droit humanitaire. Je suis conscient du point que vous faites valoir et je l'apprécie à sa juste valeur. Jusqu'à maintenant, ce qu'on qualifie de loi sans dents ne prévoyait à peu près pas de moyens, bien que, comme je l'ai dit, des efforts soient déployés en ce sens. Par exemple, dans le domaine des droits de la personne, il existe de réels moyens de mise en œuvre qui ont été mis en place ou qui sont en train de l'être. Je signalerais à cet égard la Cour européenne des Droits de l'Homme qui rend des décisions exécutoires dans le domaine des droits de la per-

[Text]

Unfortunately, the UN is slightly behind. It does consider human rights complaints, but the main implementing bodies have only been allowed to issue views as opposed to binding decisions.

Finally, in the area of humanitarian law there is no equivalent. As we have all agreed, there is no international monitoring body other than the International Committee of the Red Cross, which tries to fulfill that role in terms of requesting information from states, both on specific situations of armed conflict and on measures states have taken to implement the conventions and protocols. We have had to prepare reports in that regard.

Senator Stollery: I understand there have been cases before the International Court of Justice where individuals have actually taken action.

Mr. Holmes: If they did they had to have a state sponsoring their claim.

Senator Stollery: Possibly with state sponsorship. If you had a state's sponsorship, you could wind up in one of these cases before the International Court of Justice. But what I am curious about is, whether or not Canada commits itself to the protocol, what effect do these protocols have? For example, if a certain number of states agree to an international protocol, at what point does that actually become part of the body of international law? Whether Canada signs this or not, it is still in the body of international law because a lot of states have agreed to it. Is that not so?

Mr. Holmes: Obviously it is in the body of international law because it is codified in an international agreement, but beyond that—and I think this is what you are talking about—is a notion called customary international law, which means where a provision becomes so universally respected and adopted and so fundamentally important, most states, if not all, consider it binding on all states.

Senator Stollery: Even if they have not formally agreed to it?

Mr. Holmes: That is right, and even if there is no provision for them to become a party to it. I am thinking of the Universal Declaration of Human Rights, which was adopted in 1948. Not all states agree that the whole document is customary international law, but certainly almost all states agree that many elements of it are. The same could be said for the conventions and the protocols. You might not be able to say that the whole document is customary international law, but you could certainly use a number of provisions in these documents. For example, mass killings, torture or the shooting of prisoners of war without due process would all have moved beyond conventional law into the realm of customary international law.

[Traduction]

sonne, y compris l'octroi d'indemnités. L'Organisation des États américains, avec sa Cour interaméricaine des droits de l'homme, a une structure similaire. Malheureusement, les Nations-Unies accusent un léger retard. Elles étudient les plaintes en matière de droit de la personne mais jusqu'à tout récemment, les organismes d'application ne pouvaient qu'émettre des opinions, par opposition à des décisions exécutoires.

Enfin, dans le domaine du droit humanitaire, il n'y a pas d'équivalent. Comme nous en sommes tous convenus, il n'existe pas d'organisme international de surveillance autre que le Comité international de la Croix-Rouge, qui tente d'assumer ce rôle en demandant de l'information des États, tant sur des cas précis de conflit armé que sur des mesures prises par des États pour faire respecter les conventions et les protocoles. Nous avons dû rédiger des rapports à cet égard.

Le sénateur Stollery: J'ai cru comprendre que la Cour internationale de justice avait été saisie d'affaires lorsque des personnes ont décidé d'entamer des poursuites.

M. Holmes: Si elles l'ont fait, c'est qu'un État parrainait leur requête.

Le sénateur Stollery: Peut-être avec parrainage d'État. Si vous aviez ce parrainage, vous pourriez vous retrouver dans une de ces affaires entendues par la Cour internationale de justice. Ce qui m'intrigue, toutefois, c'est de savoir, que le Canada se soit engagé ou pas à respecter le protocole, quel effet ces textes ont? Par exemple, si certain nombre d'États s'entendent sur un protocole international, à quel stade ce texte fait-il partie du droit international? Que le Canada le signe ou pas, le texte fait toujours partie du droit international parce que beaucoup d'États y ont souscrit. N'est-ce pas?

M. Holmes: De toute évidence, le texte fait partie du droit international parce qu'il est codifié dans une entente internationale, mais au-delà—et je crois que c'est de cela dont vous parlez—il existe une notion appelée le droit international coutumier, par lequel une disposition vient à être respectée et adoptée si universellement et qu'elle prend une importance si fondamentale que la plupart des États, sinon tous, estiment qu'elle lie tous les États.

Le sénateur Stollery: Même s'ils n'y ont pas souscrit officiellement?

M. Holmes: C'est exact, et même s'il n'y a pas de disposition prévoyant qu'ils puissent en devenir partie. Je songe à la Déclaration universelle des droits de l'homme qui a été adoptée en 1948. Tous les États ne reconnaissent pas que le document dans sa totalité fait partie du droit international coutumier, mais la plupart reconnaissent certes que de nombreux éléments le sont. On pourrait dire la même chose des conventions et des protocoles. Vous ne pourriez peut-être pas affirmer que tout le document fait partie du droit international coutumier, mais vous pourriez certes utiliser un certain nombre des dispositions de ces documents. Ainsi, les génocides, la torture ou l'exécution de prisonniers de guerre sans justice excéderaient tous le cadre du droit conventionnel et relèveraient du droit international coutumier.

[Text]

Senator Stollery: Then, as I understand it, this gives a question of legitimacy to guerrilla groups and to the whole question of whether groups are legitimate or illegitimate, and people who think they are legitimate will disagree with it and vice versa. Regardless of that, a significant number of countries have given legitimacy to the theory that armed insurrectionists should have some protection under the four Geneva Conventions. Whether Canada agrees or not, the theme of armed insurrectionists acquiring legitimacy takes place anyway because it becomes accepted in the body of international law. Is that not true?

Mr. Holmes: I do not think so, because in that specific example you have a number of key states, such as the United States, which disagree with that particular article. So I do not think it will fall under the category of being universally accepted and recognized.

Senator Stollery: I understand that there is a minimum in international jurisprudence regarding the number of states. There is no certain number specified but there is an element to it that they must be key states. If a certain number of states agree to something, it does not matter that one of them is not the United States or whether one of them is Zambia. It does not make any difference. It starts to acquire the legitimacy of an internationally accepted convention, is that not right?

Mr. Holmes: Yes, but as you mentioned, it will depend upon the contracting states that are ratifying it. There is no given cut-off point.

Senator Stollery: You say that some 90 states have ratified this?

Mr. Holmes: Yes, but 90-odd states have ratified the International Covenant on Civil and Political Rights, again with major exceptions including the United States. Very few people would argue that that is binding as customary international law. If something has controversial provisions in it, I think you have to get closer to the 160 or 170 or however many states there are existing in the world. You do not have to obtain universal approval, but take the Geneva Conventions for example. They have been ratified by something like 150 states.

Senator Stollery: They would have been internationally accepted law, however, with the ratification of fewer than 50 states, because in 1947 when they were passed there were not more than 50 members of the United Nations.

Mr. Holmes: Yes, but Canada, for example, took until 1965 before it ratified them and by 1965 the number of states had basically doubled.

Senator Stollery: I am sure that the conventions under which the Korean war was fought were not ratified by more than 30 states. Thank you, Mr. Chairman.

Senator van Roggen: Mr. Chairman, in my briefing notes it is pointed out that this bill only stayed 11 minutes in the legislative committee struck in the House of Commons. From previous experience in dealing with legislation, particularly somewhat complicated legislation such as this, I have found that a bill that was studied in the House of Commons for 11 minutes

[Traduction]

Le sénateur Stollery: Alors, si j'ai bien compris, cela confère une certaine légitimité à des groupes de guérilleros et à toute la question de savoir si des groupes sont légitimes ou pas, et des peuples qui pensent être légitimes seront en désaccord, et vice-versa. Peu importe, un nombre important de pays accordent une légitimité à la théorie que ceux qui participent à des insurrections armées devraient bénéficier d'une certaine protection en vertu des quatre conventions de Genève. Que le Canada soit d'accord ou pas, les participants à des insurrections armées acquièrent de la légitimité de toute façon, car cela devient admis dans le droit international. N'est-ce pas?

M. Holmes: Je ne le crois pas car, dans cet exemple particulier, vous avez un certain nombre d'États clés, comme les États-Unis, qui sont en désaccord avec cet article particulier. Ainsi, je ne crois pas que cette situation relèverait de la catégorie des cas universellement acceptés et reconnus.

Le sénateur Stollery: Je crois comprendre que la jurisprudence internationale exige un nombre d'États minimal. Aucun nombre n'est précisé mais il faut qu'il s'agisse d'États clés. Si un certain nombre d'États conviennent de quelque chose, peu importe que l'un d'entre eux ne soit pas les États-Unis ou qu'un autre soit la Zambie. La convention acquiert son caractère d'acceptation internationale, n'est-ce pas?

M. Holmes: Oui, mais comme vous l'avez mentionné, tout sera fonction des États contractants qui la ratifie. Il n'existe pas de seuil précis.

Le sénateur Stollery: Vous dites que quelque 90 États ont ratifié ces protocoles?

M. Holmes: Oui, mais quelque 90 États ont ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en comptant des exceptions majeures comme les États-Unis. Très peu de gens prétendraient que ce texte est exécutoire en droit international établi par la coutume. Si un texte comporte des dispositions controversées, je crois qu'il faut davantage quelque 160 ou 170 pays, le nombre d'États en existence dans le monde. L'approbation universelle n'est pas essentielle, mais voyez l'exemple des conventions de Genève. Elles ont été ratifiées par quelque 150 États.

Le sénateur Stollery: Elles auraient cependant fait partie du droit international même si elles n'avaient été ratifiées que par moins de 50 États car, en 1947, lorsque celles-ci ont été adoptées, il n'existait pas plus de 50 membres des Nations-Unies.

M. Holmes: Oui, vous avez raison, mais le Canada, par exemple, a attendu jusqu'en 1965 avant de les ratifier et, cette année-là, le nombre d'États avait essentiellement doublé.

Le sénateur Stollery: Je suis sûr que les conventions dans le cadre desquelles s'est déroulée la guerre de Corée n'ont pas été ratifiées par plus de 30 États. Monsieur le Président, j'ai terminé.

Le sénateur van Roggen: Monsieur le président, dans mes notes d'information, on souligne que ce projet de loi n'a passé que 11 minutes au comité législatif établi à la Chambre des communes. Je sais d'expérience, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une loi quelque peu compliquée comme celle-ci, qu'un projet de loi étudié à la Chambre des communes pendant 11

[Text]

is almost guaranteed to be bad legislation. You therefore have legislation which has not received any real consideration by Parliament but which is simply a creation of the civil service machinery.

I do not like to raise all of these concerns without being frank with the witness. I have not had occasion to study this bill apart from this afternoon. My concerns may be totally answerable, but nevertheless I would be loath as a senator to vote for this legislation without a much more detailed explanation. It would certainly be obvious to me, and I am sure the witness would confirm this, that as this protocol was first signed by Canada many years after it was initiated and as it has now taken 13 years to bring this bill to Parliament, we are not in any particular rush to deal with it.

Can the witness tell me whether this legislation has been the subject of consideration by the Canadian Bar Association, for instance? Does he know whether any committee of that association has examined it? I have in mind, for example, the civil rights committee of the Canadian Bar Association.

Mr. Holmes: As to this piece of legislation or the protocol itself, I am not sure.

Senator van Rогgen: You say that the statute of limitations is eliminated. I merely point out that there are reasons for statutes of limitations, Mr. Chairman. Justice delayed is justice denied. The state with all its apparatus could come along 40 years later to prosecute somebody—one poor individual with limited resources. How well could he then defend himself after all of the available evidence has disappeared into history? That could happen here, not to mention that such a person might be extradited abroad.

I just do not know what the consequences of this total elimination of the statute of limitations provisions could be for Canadians. It may be very serious. I would like to be informed on that.

I think we should also consider in some detail—I would not ask the witness this question except that I think he has already been asked and is not too familiar with the reasons behind it—why the U.S., France and other states have not ratified this protocol with similar domestic legislation or at all. I make the observation that the information that certain countries have ratified it does not impress me at all. Many of these countries do not understand much about the rule of law. Those of us who do operate under the rule of law, of course, can have our feet held to the fire should we pass certain things into legislation. Take, for example, Senator Grafstein's point about native uprisings. I do not want this to sound pejorative, but some members of the Haida nation in my own province consider the Queen Charlotte Islands to be an independent country. They have a separate name for it. They recently went to Paris in a Haida canoe and arrived there with Haida passports. If some of them were to get so hot-headed as to start some sort of an insurrection in the Queen Charlotte Islands, or, being a majority of the population there, voted to separate and started to defend themselves, where would we be under the wording of this article?

[Traduction]

minutes seulement est presque sûrement une mauvaise loi. Vous avez donc devant vous une loi qui n'a pas vraiment été étudiée par le Parlement mais qui est tout simplement une création de bureaucrates.

Je n'aime pas faire valoir toutes ces préoccupations sans être franc avec le témoin. Je n'ai pas eu l'occasion d'étudier ce projet de loi, sauf cet après-midi. Peut-être existe-t-il réponse à toutes mes préoccupations, mais je ne me respecterais pas comme sénateur si j'approuvais ce projet de loi sans obtenir des explications plus détaillées. Il m'est certainement évident, et je suis sûr que le témoin le confirmera, que, puisque le protocole a été signé pour la première fois par le Canada de nombreuses années après sa rédaction et qu'il a fallu 13 ans pour le déposer au Parlement, on peut prendre encore un peu de temps pour l'étudier.

Le témoin peut-il me dire si cette loi a été étudiée par l'Association du Barreau canadien, par exemple? Sait-il si un comité de cette association l'a examiné? Je songe notamment au comité des droits civils de l'Association du Barreau canadien.

M. Holmes: Je ne puis pas sûr qu'il s'agisse du projet de loi ou du protocole comme tel.

Le sénateur van Rогgen: Vous dites que la prescription est éliminée. Je souligne simplement qu'il existe des raisons fort valables pour prévoir des prescriptions, monsieur le président. Justice différée est justice refusée. L'État avec tout son appareil pourrait, 40 ans plus tard, poursuivre quelqu'un, un pauvre diable aux ressources limitées. À quel point serait-il en mesure de se défendre, une fois que toutes les preuves sont passées à l'histoire? Cela pourrait se produire ici, sans oublier qu'une telle personne pourrait être extradée.

J'ignore quelles seraient les conséquences pour les Canadiens d'une élimination complète de la prescription. Elles pourraient être très graves. J'aimerais en savoir davantage à ce sujet.

Nous devrions également examiner en détail—je ne poserais pas la question au témoin mais je crois qu'on la lui a déjà posée et qu'il ne connaît pas trop les raisons—pourquoi les États-Unis, la France et d'autres États n'ont pas ratifié le protocole ou n'ont pas adopté de lois intérieures analogues à notre projet de loi. Je ferai remarquer que le fait que certains pays aient ratifié le protocole ne m'impressionne pas du tout. Bon nombre de ces pays ne comprennent pas grand chose à l'autorité de la loi. Ceux d'entre nous qui travaillent avec la règle du droit, bien sûr, pourraient payer cher d'avoir laissé passer certaines lacunes de la loi. Prenons, par exemple, le point soulevé par le sénateur Grafstein au sujet des soulèvements d'autochtones. Sans vouloir porter jugement, je songe à certains membres de la Nation haïda de ma propre province qui considèrent les îles de la Reine-Charlotte comme un pays indépendant. Ils ont même un nom distinct pour les désigner. Récemment, ils se sont rendus à Paris dans un canoë haïda et ont présenté des passeports haïda. Si quelques-uns d'entre eux devaient s'enflammer au point de partir une sorte d'insurrection dans les îles de la Reine-Charlotte ou, étant donné qu'ils représentent la majorité de la population, optaient pour la séparation et

[Text]

Without asking the witness more questions, I would simply submit to the committee that it would be worthwhile, particularly as time is of no essence whatsoever, to ask the Canadian Bar Association if it would refer this bill to its appropriate committee. Perhaps that committee could give it proper and careful consideration and inform us on these matters, particularly those like the elimination of the statute of limitations. I would like to know whether they think it is good legislation from their point of view. Perhaps others could be approached for their views, I do not know.

Senator Grafstein: I have a similar comment to make, Mr. Chairman. Again I congratulate the staff on the briefing note. It obviously took longer to read that briefing note than it did to examine this bill in the legislative committee in the other place. I, as did Senator van Roggen, received the information today and read it carefully. I found it of excellent assistance. As to the last question posed, I would ask whether, in addition to the Canadian Bar Association, those groups interested in refugee and immigrant claims might also have a particular interest in this matter. I suppose we might properly put this question: Would the passage of this legislation impact upon present processes or investigation and admissibility standards for refugee claimants and others under immigration status?

I would ask that question of the witness, but it would be useful if we at least had a position from other groups that have come before us to see what their views are before we approve this legislation willy-nilly. I am not clear that we know the full impact of this bill, as Senator van Roggen points out.

The Chairman: Honourable senators, as I read the sense of the meeting, there would not be a disposition to ask for a vote on the clauses of this bill this afternoon. Before I get a reaction to that, however, let me ask Mr. Holmes whether there is any practical reason that would cause embarrassment to the department or the government if this bill were not dealt with in short order. It is true that this has stood for a long time, but it may well be that there is some special event that would require the committee to consider moving quite rapidly at this time. Do you know of any special requirement?

Mr. Holmes: When the legislation was introduced in the House of Commons last year the hope was that it would be adopted at that time. Last year was the 150th anniversary of the establishment of the International Committee of the Red Cross. There were various celebrations, and each state throughout the world was asked to perform some kind of symbolic act.

Obviously, we could not say for sure that it would be adopted, but part of the Canadian symbolic act was to introduce the legislation in the House and state that we hoped that the protocols would be ratified by Canada some time last year. It was delayed through no fault of the senators here.

[Traduction]

assuraient leur défense, sur quel pied danserions-nous, aux termes de cet article?

Sans poser plus de questions au témoin, j'aimerais simplement suggérer au comité qu'il serait utile, particulièrement du fait qu'il n'y a pas de presse, de demander à l'Association du Barreau canadien de renvoyer ce projet de loi à un comité pertinent. Peut-être ce comité pourra-t-il faire l'examen convenable et soigné du projet et nous informer de ses conclusions, particulièrement en ce qui a trait à l'élimination de la prescription. J'aimerais savoir s'ils estiment que cette législation est bonne. D'autres également pourraient peut-être être mis à partie, je ne sais pas.

Le sénateur Grafstein: J'ai un commentaire analogue à faire, monsieur le président. Encore une fois, je félicite le personnel de la note d'information. De toute évidence, il aura fallu plus de temps pour lire cette note que n'aura mis le comité législatif de l'autre chambre à étudier le projet de loi. Tout comme le sénateur van Roggen, j'ai reçu l'information aujourd'hui et l'ai lue avec soin. Je l'ai trouvée fort utile. Quant à la dernière question posée, je me demande si, en plus de l'Association du Barreau canadien, les groupes intéressés aux demandes de statut de réfugié et d'immigration n'auraient pas un intérêt particulier en la matière. Je suppose qu'une façon convenable de leur poser la question serait de leur demander si l'adoption de ce projet de loi changerait les procédés actuels et les normes d'admissibilité au statut de réfugié, par exemple?

Je voudrais poser la question au témoin mais il serait utile d'au moins connaître la position d'autres groupes qui ont comparu devant nous avant d'approuver ce projet de loi à la va-comme-je-te-pousse. Je ne suis pas convaincu que nous connaissions toutes les répercussions de ce projet de loi, comme l'a fait remarquer le sénateur van Roggen.

Le président: Honorables sénateurs, si je conçois bien ce que j'entends, vous n'êtes pas disposés à tenir un vote sur les articles du projet de loi cet après-midi. Avant de connaître votre réaction, cependant, permettez-moi de demander à M. Holmes s'il existe un motif pour lequel un retard causerait de l'embaras au ministère ou au gouvernement. Il est vrai que ce projet attend depuis longtemps, mais il se peut qu'un événement spécial soit prévu qui exige que le comité agisse rapidement. Êtes-vous au courant d'exigences spéciales?

M. Holmes: Lorsque le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes l'an dernier, nous espérions qu'il serait adopté à ce moment. L'année dernière marquait le 150^e anniversaire de la création du Comité international de la Croix-Rouge. Diverses cérémonies de célébration ont eu lieu et chaque État du monde était censé accomplir un geste symbolique.

Bien sûr, nous ne pouvions affirmer que le projet serait adopté, mais le geste symbolique envisagé par le Canada consistait en partie à déposer le projet de loi à la Chambre et déclarer que nous espérions pouvoir ratifier les protocoles plus tard dans l'année. L'adoption a été retardée bien que la faute n'en revienne pas aux sénateurs.

[Text]

May 8th is World Red Cross Day. The Canadian National Red Cross have contacted us to find out if we can do something symbolic this year. If the timing was propitious, we had hoped to announce that the legislation had received Royal Assent. Again, that is in your hands and outside of our own.

In past, we have conveyed the impression that we are moving quickly to ratification. We have received a number of representations from the Canadian Red Cross and the International Committee of the Red Cross urging us to do so as quickly as possible. The International Committee feels that a Canadian ratification will propel other key NATO countries into ratification. They are thinking particularly of the U.K. and West Germany. As a Canadian and a civil servant, it is not appropriate for me to say whether that information is correct or not. I am only saying what the Red Cross believes and the reason they keep lobbying our minister and the Prime Minister.

Those are the factors why the government and our department hopes and believes that the legislation should be adopted as quickly as possible.

I have one further point to make regarding the question of consultation. I admit that I do not know whether or not the Canadian Bar Association or any of its sub-committees have looked at this particular legislation, although it has been public knowledge for over a year. It was tabled in the House last year, and I presume they have the means to obtain legislation and decide whether they should take action on it.

We have consulted outside of the civil service. We did not limit ourselves to our own knowledge, limited as it may be at times. We had consultations with several professors of international law, one of whom is very knowledgeable and a recognized expert in the field of humanitarian law. We did consult him at various stages.

The Chairman: Perhaps you should tell us who that was.

Mr. Holmes: One person we consulted was Professor Leslie Greene of the University of Alberta in Edmonton. He is universally recognized as an expert in this particular field. We had a number of consultations with him.

The Chairman: Honourable senators, you now understand the situation. What do you propose?

Senator Macquarrie: I would have a little anxiety about sending for the Canadian Bar Association. Surely there are many people in our committee structure, in the Library or specially seconded to this committee, who are well briefed in international law. There must be some very bright lawyers advising the Justice and Legal Affairs Committee. I have nothing against the Canadian Bar Association, but I am a little reluctant to send for them.

The Chairman: Senator Macquarrie, you seem to be suggesting that we should have further legal guidance, but you would not insist upon the Canadian Bar Association.

Senator Macquarrie: I did not make myself clear. I do not think that we need legal guidance. However, if we do and we

[Traduction]

Le 8 mai est la Journée mondiale de la Croix-Rouge. La Société nationale de la Croix-Rouge canadienne a communiqué avec nous afin de nous demander si nous ferions quelque chose de symbolique cette année. Si le moment était opportun, nous avions espéré annoncer que le projet de loi avait reçu sanction royale. Là encore, c'est à vous de décider, non pas à nous.

Par le passé, nous avons donné l'impression que nous ne traînions pas les pieds. Nous avons reçu un certain nombre de représentations de la Croix-Rouge canadienne et du Comité international de la Croix-Rouge qui nous exhortent à le faire au plus tôt. Le Comité international estime qu'une ratification par le Canada incitera d'autres pays clés de l'OTAN à le faire. Il songe particulièrement au Royaume-Uni et à l'Allemagne de l'Ouest. En tant que Canadien et fonctionnaire, il ne m'appartient pas de dire que cette information est correcte. Je ne fais que répéter ce que croit la Croix-Rouge et la raison pour laquelle elle presse notre ministre et le Premier Ministre d'agir.

C'est pourquoi le gouvernement et notre ministère espèrent et croient que cette législation devrait être adoptée dans les plus brefs délais.

J'aurais un autre point à faire valoir au sujet de la consultation. J'admets ignorer si l'Association du Barreau canadien ou un de ses sous-comités a étudié ce projet de loi particulier, bien qu'il soit du domaine public depuis plus d'un an. Il a été déposé à la Chambre l'an dernier, et je présume qu'ils ont les moyens de se procurer le texte et de décider s'ils devraient en faire l'étude.

Nous avons consulté des experts de l'extérieur. Nous ne nous sommes pas bornés à notre propre connaissance, aussi limitée soit-elle par moments. Nous avons consulté plusieurs professeurs de droit international, dont un qui connaît très bien le droit humanitaire et est reconnu comme expert dans le domaine. Nous l'avons consulté à plusieurs étapes.

Le président: Peut-être devriez-vous nous donner son nom.

M. Holmes: L'une des personnes consultées a été le professeur Leslie Greene de l'Université d'Alberta à Edmonton. Il est reconnu universellement comme expert dans ce domaine particulier. Nous l'avons consulté à de nombreuses reprises.

Le président: Honorables sénateurs, vous avez maintenant tous les faits. Que proposez-vous?

Le sénateur Macquarrie: Cela m'inquiéterait un peu de faire appel à l'Association du Barreau canadien. Assurément, il existe de nombreuses personnes au sein de notre personnel, à la bibliothèque ou spécialement affectées au comité qui connaissent bien le droit international. Le Comité de la justice et des affaires juridiques dispose certainement d'avocats brillants pour le conseiller. Je n'ai rien contre l'Association du Barreau canadien, mais j'hésiterais à lui confier cette tâche.

Le président: Sénateur Macquarrie, vous semblez suggérer que nous devrions obtenir plus de conseils juridiques. Cependant, vous n'insisteriez pas pour faire appel à l'Association du Barreau canadien.

Le sénateur Macquarrie: Je n'ai pas été très clair. Je ne crois pas que nous ayons besoin de conseils juridiques. Toute-

[Text]

send only for the Canadian Bar Association, I would be embarrassed.

Senator Grafstein: Perhaps I may make an amendment to Senator Macquarrie's suggestion. I can understand that the processes of a volunteer organization are extensive and do take a lot of time. As a former chairman of one of the Canadian Bar Association's sub-committees, it is not easy to organize a committee and process something in short order. Perhaps the chairman of the appropriate committees could be asked to review it and provide some guidance, together with one or two of the outside experts that we can hear from directly.

I would like to know in a little more detail why the Big Five have not ratified this. I would like to have more information about the objections they have to the ratification.

Senator van Roggen: Following on what Senator Grafstein has said, there is the question of the Big Five; there is the question of the statute of limitations elimination; and there is the question of the those five not ratifying it. Those are the questions that are of most concern to me.

The witness has given us reasons for haste, but after 13 years I do not think this requires any haste whatsoever.

I suggested the Canadian Bar Association, but it does not need to be that body. Counsel could be hired by the committee to look at it and come and answer these questions for us. I am only saying that we should go outside the civil service. That is not because there are bad lawyers in the Department of Justice but because, by instinct, they defend whatever they have drawn up in the way of legislation.

Senator Stollery: It is a protocol, and the issue is whether or not you agree to the protocol. If you agree with it, then certain elements of Canadian law must be changed.

I personally do not care what they did in the United States or the other four countries with their protocols, because I think this is a Canadian matter.

The Chairman: My initial reading of the thoughts of the members of the committee has been confirmed, that you do not wish to vote on the clauses today, but you wish to hear additional testimony to deal with various questions which have been raised this afternoon.

I would like to thank Mr. Holmes for appearing before us. You have started an interesting exploration by the committee, and we will do our best to follow up as quickly as we can.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

fois, si c'est le cas et que nous ne faisons appel qu'à l'Association du Barreau canadien, alors je serai embarrassé.

Le sénateur Grafstein: Peut-être pourrais-je apporter une modification à la suggestion faite par le sénateur Macquarrie. Je peux comprendre qu'un organisme bénévole procède avec soin et prenne son temps. En tant qu'ex-président de l'un des sous-comités de l'Association du Barreau canadien, je sais qu'il n'est pas facile d'organiser un comité et de traiter d'une question en peu de temps. Peut-être le président des comités pertinents pourrait-il être prié d'examiner le projet de loi et de donner certains conseils, de même qu'un expert ou deux de l'extérieur qui comparaitraient devant nous.

J'aimerais en savoir plus sur la raison pour laquelle les cinq grands pays n'ont pas ratifié le protocole. J'aurais besoin de plus de détail sur leurs raisons.

Le sénateur van Roggen: Pour faire suite à ce qu'a déclaré le sénateur Grafstein, bien sûr, il y a la question des cinq grands; il y a aussi la question de la prescription qui serait éliminée et la raison pour laquelle les cinq ne ratifient pas le protocole. Ce sont les questions qui me préoccupent le plus.

Le témoin nous a dit pourquoi il fallait faire vite, mais après 13 ans, je ne crois pas qu'il y ait lieu de se dépêcher.

J'ai proposé l'Association du Barreau canadien, mais ça pourrait être un autre organisme. Un conseiller pourrait être embauché par le comité afin d'examiner le projet de loi et de trouver réponse à nos questions. Je disais simplement que nous devrions chercher conseil à l'extérieur de la Fonction publique. Ce n'est pas que les avocats du ministère de la Justice sont mauvais mais, d'instinct, ils défendront les projets de loi dont ils sont les auteurs.

Le sénateur Stollery: Nous parlons d'un protocole, et la question est de déterminer si vous êtes d'accord ou non avec le protocole. Si vous êtes d'accord, alors certains éléments du droit canadien doivent être changés.

Personnellement, peu m'importe ce que font les États-Unis ou les quatre autres pays qui refusent de ratifier les protocoles, car j'estime que cette décision appartient à des Canadiens.

Le président: Je vois que j'avais bien saisi la pensée des membres du Comité, que vous ne désirez pas passer au vote aujourd'hui, que vous préférez entendre d'autres témoignages afin de traiter de diverses questions qui ont été soulevées cet après-midi.

J'aimerais remercier M. Holmes d'être venu. Vous avez lancé le Comité sur une piste intéressante et nous ferons de notre mieux pour déposer notre rapport le plus rapidement possible.

Le Comité poursuit ses délibérations à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

John Holmes, Legal Operations Division, Department of
External Affairs.

John Holmes, direction des opérations juridiques, Ministère
des affaires extérieures.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, May 8, 1990

Le mardi 8 mai 1990

Issue No. 26

Fascicule n° 26

Twenty-fourth Proceedings on:

Vingt-quatrième fascicule concernant:

Monitoring the implementation and
application in both countries of
the *Canada-United States Free Trade
Agreement Implementation Act* as
well as any other related trade
development

Suivre l'application de la *Loi de
mise en œuvre de l'Accord de
libre-échange Canada-États-Unis* dans
les deux pays visés ainsi que tout
autre développement commercial qui y
serait lié

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	Atkins
Bosa	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Fairbairn	*Murray, P.C. (or Doody)
Frith	Ottenheimer
Gigantès	Roblin, P.C.
Grafstein	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ottenheimer substituted for that of the Honourable Senator Macquarrie (May 8, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Asselin	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	Atkins
Bosa	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Fairbairn	*Murray, c.p. (ou Doody)
Frith	Ottenheimer
Gigantès	Roblin, c.p.
Grafstein	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Ottenheimer substitué à celui de l'honorable sénateur Macquarrie (le 8 mai 1990).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, April 5, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as on any other related trade developments; and

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the Second Session of the Thirty-third Parliament and the First Session of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant la deuxième session de la trente-troisième Législature et durant la première session de la trente-quatrième Législature soit renvoyés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 8, 1990

(31)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Bosa, Grafstein, MacEachen, Ottenheimer, Roblin and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Other Senators present: The Honourable Senators Stollery and van Roggen. (2)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Ian Stewart, Advisor to the Committee, Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant advisor.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

Professor Richard Harris, Professor of Economics, Queen's University.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated April 5, 1989, "To monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as any other related trade developments".

Professor Harris made an opening statement and answered questions.

At 5:32 p.m., the Committee continued *in camera*.

It was *Agreed*—That the tables discussed by Professor Harris be printed as an appendix to this day's proceedings (*See Appendix FA-26*).

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to 4:00 p.m. Tuesday, May 15, 1990.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 MAI, 1990

(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 05, sous la présidence du sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du Comité présents: Les sénateurs Bolduc, Bosa, Grafstein, MacEachen, Ottenheimer, Roblin et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Autres sénateurs présents: Les sénateurs Stollery et van Roggen. (2)

Présent: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Ian Stewart, conseiller du Comité, M. Peter Dobell, conseiller et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

M. Richard Harris, professeur d'économie, Université Queen's.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 5 avril 1989, soit «suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié, et en faire rapport».

M. Harris fait une déclaration préliminaire, puis répond aux questions qui lui sont posées.

À 17 h 32, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Il est convenu, Que les tableaux qui ont fait l'objet de discussions avec M. Harris soient imprimés en annexe du procès-verbal de la présente séance (*voir l'annexe FA-26*).

À 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 16 heures, le mardi 15 mai 1990.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 8, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to monitor the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our order of reference today is the one with which we are familiar, which is to monitor the implementation and application in Canada and the United States of the Canada-United States Free Trade Agreement, as well as any other related trade developments. Our work today comes under the second specific in the order of reference: other related trade developments. We are beginning some considerations of Mexico's new trade initiatives and their likely impact on Canada. We have all heard that Mexico may request negotiations with the United States for enhanced trade arrangements and perhaps even a free trade agreement similar to that between Canada and the United States.

Commentators and analysts have suggested in some cases that Canada might participate in a three-way negotiation or, at the very least, that Canada should negotiate separately with Mexico.

Our witness today is Professor Richard Harris. He has a Doctorate in Philosophy from the University of British Columbia. He is a member of the faculty at Queen's University in Kingston, Ontario. He is the author of one of the studies done for the Macdonald Royal Commission, entitled *Trade, Industrial Policy and International Competition*. I also understand that he has done work on the use of equilibrium models to measure the prospect for economic policies.

We have asked Professor Harris to help us today by discussing the impact that Mexico already has on Canada-U.S. relationships and the prospect and implications that various sorts of new trade arrangements might have. We are ready for your introductory remarks, professor.

Professor Richard Harris, Department of Economics, Queen's University: Thank you, Mr. Chairman. How long should I speak?

The Chairman: It depends on how you intend to approach the subject. I am sure you know the story of President Wilson, who was asked if he could come to talk to a group in New York, and he said, "Well, I would have to have some notice." He was asked, "How long?" He said, "It depends on how long you want me to speak. If you want me to talk for five minutes, give me a year's warning; if you want me to talk for 20 minutes, give me three months; if you want me to talk for an hour, I am ready now."

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour suivre l'application de la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, notre ordre de renvoi d'aujourd'hui est celui que nous connaissons bien et qui nous autorise à suivre l'application, au Canada et aux États-Unis, de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié. Nos travaux d'aujourd'hui se rapportent au deuxième élément de l'ordre de renvoi à savoir les autres développements commerciaux reliés à l'Accord. Nous entreprenons l'examen des nouvelles initiatives commerciales du Mexique et de leurs répercussions sur le Canada. Nous avons tous entendu dire que le Mexique pourrait demander à négocier avec les États-Unis en vue d'améliorer les ententes commerciales entre les deux pays et peut-être même de conclure un accord de libre-échange semblable à celui que le Canada a conclu avec les États-Unis.

Selon certains commentateurs et analystes, le Canada pourrait participer à des négociations tripartites ou il devrait au moins négocier séparément avec le Mexique.

Notre témoin d'aujourd'hui est le professeur Richard Harris. Il est titulaire d'un doctorat de philosophie de l'Université de Colombie-Britannique. Il est professeur à l'Université Queen's, de Kingston en Ontario. Il est l'auteur de l'une des études effectuées pour le compte de la Commission royale Macdonald qui s'intitule «*Trade, Industrial Policy and International Competition*». Je crois également qu'il a fait des recherches sur l'utilisation de modèles d'équilibre pour mesurer les chances de succès des politiques économiques.

Nous avons demandé au professeur Harris de nous parler aujourd'hui des répercussions que le Mexique a déjà sur les rapports entre le Canada et les États-Unis de même que des conséquences que pourraient avoir divers types de nouveaux accords commerciaux. Nous sommes prêts à entendre votre déclaration liminaire, professeur.

M. Richard Harris, faculté d'économie, Université Queen's: Merci, monsieur le président. Combien de temps m'accordez-vous?

Le président: Cela dépend de la façon dont vous comptez aborder le sujet. Vous connaissez sans doute l'histoire du Président Wilson à qui l'on avait demandé de prendre la parole devant un groupe de New York et qui avait répondu qu'il lui fallait un certain préavis. Combien de temps? lui avait-on alors demandé. Sa réponse fut la suivante: «Tout dépend pendant combien de temps vous voulez que je parle. Si vous voulez que je vous fasse un discours de cinq minutes, avertissez-moi un an à l'avance; si vous voulez que je parle pendant 20 minutes, accordez-moi trois mois; si vous voulez que je parle pendant une heure, je suis déjà prêt.»

[Text]

Senator Grafstein: Lincoln's Gettysburg address is a good model. He had good notice.

The Chairman: Yes. He had very good notice.

Professor Harris: I must admit to the committee that this Mexico-Canada-U.S. thing, or, to be more specific, the Mexico-U.S. thing, took me completely by surprise. I was out of the country in the last two weeks of April and I talked to Ian when I got back. Within a day after he phoned me, I had four phone calls from various groups in the United States. My co-author is now in Mexico testifying before a similar committee. So I do not know what has been happening; but something has been happening and perhaps you can fill me in on it. I have not actually had a chance to read my paper since I got back.

I am a bit surprised that I was invited, actually. I am not a Mexican expert. In fact, to be honest with you, I think it would be very difficult to find a person within the Canadian economics profession who had spent a great deal of his career studying Mexican economics. Most of our knowledge about Mexico comes by way of professional interaction with other Mexican economists. My only claim to expertise in this area is that about five years ago I wrote a paper for a conference on Mexican-U.S.-Canadian relations in which I looked at the data rather cursorily. In preparation for my testimony today I re-examined some of that data, but I would like to qualify my remarks by saying that what knowledge we have in this area is slim and, quite frankly, given the circumstances in Mexico, it is going to be difficult to do an economic analysis with the precision we would like to claim.

I am going to divide my talk into five separate questions or areas. First, why is Mexico seeking a free trade area, which I assume is the case? Secondly, why is the U.S. responding? Thirdly, I will examine the likelihood of a U.S.-Mexico free trade area without Canada. Fourthly, I will speak on the impact of such an arrangement on Canada and on the U.S.-Canada FTA. Finally, I will examine the costs and benefits, from a Canadian point of view, of a North American free trade area inclusive of Mexico.

The first question is: Why is Mexico seeking a free trade area? This is not news to me. I have heard this in professional circles now for a number of years. It finds its roots in the 1982 crisis in which high interest rates as a result of monetary policy in the United States caused capital flight and a severe budgetary crisis within the Mexican economy. This whole situation was exacerbated dramatically in 1985 by rapidly falling oil prices and a severe fall in Mexican real incomes. The actual estimates of the fall in real incomes are rather wide but I have seen estimates which suggest that average real income for workers has fallen by something like 50 to 60 per cent.

Mexico's debt is in the order of \$106 billion. It effectively soaks up 6 per cent of GDP. In terms of export earnings,

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Le discours prononcé par Lincoln à Gettysburg est un bon exemple. Il avait eu un préavis suffisant.

Le président: En effet.

M. Harris: Je dois reconnaître que je ne m'attendais pas du tout à des négociations commerciales entre le Mexique, le Canada et les États-Unis ou plus précisément entre le Mexique et les États-Unis. J'étais à l'étranger au cours des deux dernières semaines d'avril et à mon retour Ian m'a téléphoné. Le lendemain, je recevais quatre appels téléphoniques de divers groupes des États-Unis. Le coauteur de mon étude est actuellement au Mexique où il témoigne devant un comité comparable au vôtre. Je ne sais donc pas ce qui s'est passé, mais il s'est passé quelque chose et peut-être pourriez-vous éclairer ma lanterne. Je n'ai pas vraiment eu l'occasion de lire les journaux depuis mon retour.

En fait, je suis un peu surpris d'avoir été invité à comparaître. Je ne suis pas spécialiste du Mexique. En fait, je crois qu'il serait très difficile de trouver parmi les économistes canadiens quelqu'un qui a consacré une bonne partie de sa carrière à étudier l'économie mexicaine. La plupart des connaissances que nous possédons sur le Mexique nous viennent de nos rapports professionnels avec des économistes mexicains. Mes titres de compétence se limitent au fait qu'il y a cinq ans environ, j'ai rédigé un document pour une conférence sur les relations entre le Mexique, les États-Unis et le Canada dans lequel j'ai passé brièvement en revue les diverses données. J'ai réexaminé certaines de ces données pour me préparer à témoigner aujourd'hui, mais je tiens à vous avertir que les connaissances que nous possédons dans ce domaine sont assez minces et qu'étant donné la situation au Mexique, il est difficile de se livrer à une analyse économique aussi précise que nous le voudrions.

Je vais diviser mon exposé en cinq parties. Premièrement, pourquoi le Mexique désire-t-il une zone de libre-échange, comme c'est le cas je suppose? Deuxièmement, pourquoi les États-Unis répondent-ils à cette demande? Troisièmement, j'examinerai la probabilité que les États-Unis et le Mexique signent un accord de libre-échange sans le Canada. Quatrièmement, je me pencherai sur les répercussions qu'un accord de ce genre aurait sur le Canada et sur l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. Enfin, j'examinerai les coûts et avantages, du point de vue canadien, d'une zone de libre-échange nord-américaine incluant le Mexique.

Pour ce qui est de la première question à savoir pourquoi le Mexique désire une zone de libre-échange, ce n'est pas la première fois que j'en entends parler. Cela fait maintenant des années que les économistes en parlent. L'idée remonte à la crise de 1982 où les taux d'intérêt élevés résultant de la politique monétaire des États-Unis avaient entraîné une fuite de capitaux et une grave crise budgétaire au sein de l'économie mexicaine. Cette situation s'était aggravée énormément en 1985 à la suite de la chute des cours du pétrole et de la réduction du revenu réel des Mexicains. Les estimations à cet égard varient beaucoup, mais selon certaines, le revenu réel moyen des travailleurs a diminué de 50 à 60 p. 100.

La dette du Mexique se chiffre à environ 106 milliards de dollars. Elle représente 6 p. 100 du PIB. Pour ce qui est du

[Text]

depending on which month you use, it can soak up anywhere from 100 per cent of export earnings to somewhere in the neighbourhood of 60 to 80 per cent.

Mexico has income levels approximately one-tenth to one-eighth of those of Canada, and has a very dramatically skewed income distribution. One statistic I have seen suggested that the top 10 per cent of the Mexican income distribution has claims on approximately 45 to 40 per cent of GDP. So there is a very skewed income distribution.

The governments of de la Madrid and Salinas, in response to this crisis, have done a number of things, but from the point of view of economists the two important steps they took were to liberalize the economy in the area of trade and in the reduction of the impact on state enterprises. Mexico, from the point of view of imports, was virtually a closed economy prior to 1985 when this liberalization began. They had extremely high tariffs, but, even worse than that, they had an import/licensing scheme that made penetration of the Mexican market by foreign products virtually impossible.

They have made substantial changes to their tariffs. They are now down in the 12 per cent range; they were in the 60 per cent range, and, more importantly, less than 6 per cent of imports are now covered by import licensing.

To put this into perspective, the trade liberalization which occurred in Mexico post-1985 would diminish anything this country has ever experienced in order of magnitude in terms of the rapidity with which external barriers were reduced. We reduced tariffs from the range of 25 to 30 per cent to the now-existing 5 per cent level. That took us 30 years. Mexico went from 60 per cent to 20 per cent in less than 24 months. That was a very dramatic experiment.

The most dramatic of the results of that experiment relates to the reduction in the inflation rate. Inflation is now running in the 12 to 18 per cent range, down from 60 to 80 per cent. I will come back to this point, but one of their success stories in their opening up has been a substantial change in the composition of their external balance, particularly merchandise, trade exports, and a shift from oil exports to the point now where almost 40 per cent of their exports are manufactured goods. Most of those are in the Maquiladora plants located along the U.S.-Mexico border. I shall return to that in a moment.

The technocrats I am personally familiar with, from my reading of the situation in Mexico over the years, indicate that the idea of seeking a free trade agreement with the United States is part of this general opening-up process that they see as a response to their problems. There is also the matter of generational replacement. The dependency hypothesis that Mexican development economists have clung to over almost 30 years is that you develop by replacing imports, and then have a subsequent dependency on oil. The dramatic failure of that policy has led to substantial rethinking of their position.

I suppose Mexico is like Canada in the sense that of the many countries I know, the only country that has a greater fear of the United States than Canada is Mexico. Therefore,

[Traduction]

revenu des exportations, selon le mois que vous prenez, cela peut absorber de 100 p. 100 à 60 à 80 p. 100 des revenus d'exportation.

Le revenu des Mexicains équivaut à peu près au dixième ou au huitième du revenu canadien et la répartition des revenus est très inégale. Selon certaines statistiques que j'ai vues, les 10 p. 100 de Mexicains qui se situent en haut de l'échelle des revenus accaparent environ 45 à 40 p. 100 du PIB. Par conséquent, la répartition du revenu est très inégale.

Les gouvernements de M. de la Madrid et M. Salinas ont pris plusieurs mesures pour tenter de remédier à la crise, mais du point de vue des économistes, ils ont surtout tenté de libéraliser l'économie sur le plan du commerce et de réduire les répercussions sur les entreprises d'État. Pour ce qui est des importations, l'économie mexicaine était pratiquement fermée jusqu'à ce que la libéralisation débute en 1985. Les droits de douane étaient extrêmement élevés, mais surtout les produits étrangers ne pouvaient pratiquement pas pénétrer le marché mexicain à cause de la réglementation des permis d'importation.

Les Mexicains ont révisé leurs droits de douane. Ils les ont abaissés de 60 p. 100 à 12 p. 100 environ, mais surtout, moins de 6 p. 100 des importations font actuellement l'objet d'un permis d'importation.

Pour placer la situation dans son contexte, la libéralisation du commerce, qui a fait suite à la crise que le Mexique a connue en 1985, s'est opérée avec une rapidité que nous n'avons jamais connue chez nous. Nous avons abaissé nos droits de douane de 25 à 30 p. 100 aux 5 p. 100 actuellement en vigueur. Cela nous a pris 30 ans. Le Mexique est passé de 60 p. 100 à 20 p. 100 en moins de 24 mois. Il s'agit là d'un changement radical.

L'un des résultats les plus frappants de cette initiative est que le Mexique a vu son taux d'inflation baisser énormément. Il est maintenant de l'ordre de 12 à 18 p. 100 au lieu de 60 à 80 p. 100. Je reviendrai sur ce point, mais l'ouverture du Mexique a eu notamment pour effet de modifier la composition de sa balance extérieure, les exportations de pétrole ayant cédé la place aux marchandises si bien qu'à l'heure actuelle près de 40 p. 100 des exportations mexicaines sont des produits manufacturés. La plupart d'entre eux proviennent des usines Maquiladora situées le long de la frontière des États-Unis. J'y reviendrai tout à l'heure.

Selon des technocrates que je connais pour m'être intéressé à la situation au Mexique au cours des années, la recherche d'un accord de libre-échange avec les États-Unis fait partie du processus d'ouverture que les Mexicains considèrent comme la solution à leurs problèmes. Le fait qu'une nouvelle génération d'économistes soit en place est également un facteur. Selon la théorie de la dépendance à laquelle les économistes mexicains se sont accrochés pendant près de 30 ans, vous développez un pays en remplaçant les importations et le pétrole sert à alimenter l'économie. L'échec total de cette politique les a amenés à réviser leur position.

Le Mexique est sans doute comme le Canada en ce sens qu'il est le seul, de tous les pays que je connais, à avoir encore plus peur que nous des États-Unis. Par conséquent, l'idée de con-

[Text]

philosophically the idea of a free trade arrangement, particularly with the United States, is quite repugnant to many of them, but they have come a long way in their thinking. Whether they can sell such an idea politically is an open question as far as I am concerned.

More particularly, though, what they have been seeking more recently are sectoral arrangements. They have tried to open up niches where they feel they have some advantages. This has largely been rejected by the United States thus far. The United States in general as the Canadian experience confirms, does not take a favourable view toward sectoral arrangements. The Mexicans have been frustrated on that point. Perhaps this is why there is talk about a free trade arrangement coming up again.

Why is the United States interested in a free trade agreement with Mexico? To be honest, I am very surprised at this. The United States has consistently rejected Mexican initiatives on sectoral arrangements. Could that be emanating from the foreign policy circles? I do not know. Perhaps this is related to Mexico's future oil security. Obviously, Mexico has lots of oil—in terms of proven reserves, more than Canada. I do not know if that is the reason. It could be a change in emphasis within the U.S. trade policy community in the Congress.

Within the conduct of U.S. trade policy, two things have happened recently. More significantly, there seems to have been a substantial diffusion of the U.S.-Japan problem, which approximately six months ago looked as though it was going to be a significant structural initiative. With the naming of Japan under the super 301 action, it looked as if the United States-Japan relationship was headed for severe problems. It seems to have been diffused substantially. The level of rhetoric has been diffused significantly. I think that is positive progress.

Now everyone regards section 301-types of policies as being seen for what they are, inherently bad. At least for the moment the Congress seems to have been muffled on this.

The other significant factor is that it seems the Uruguay Round is headed for trouble. There seems to have been remarkably little progress within the Uruguay Round negotiating process. On almost all of their major initiatives, this has been troubling them. It may be that the United States is now turning back to additionally bilateral relations.

The United States imports a fair amount of goods from Mexico, nowhere near the amount they import from Canada. I think Mexico is officially their third largest trading partner. Some economists have proposed the notion that liberalized trade with Mexico, from the U.S. viewpoint, would be beneficial. It would probably displace existing trade from other developing countries, but given the large wage differences which exist between wages in U.S. manufacturing plants and those in Mexico, that suggests there are substantial efficiency gains to be had by freeing up trade between the two countries.

Be that as it may, it seems to me that in the short term U.S. labour is probably correct in its perception that most of those

[Traduction]

clure un accord de libre-échange, surtout avec les États-Unis, répugne à la plupart des Mexicains, mais ils ont révisé leur façon de voir. Quant à savoir s'ils pourront faire accepter cette idée sur le plan politique, cela reste à voir.

Mais surtout, ce qu'ils ont cherché à obtenir, récemment, ce sont des accords sectoriels. Ils ont tenté de s'ouvrir des marchés dans lesquels ils pensaient posséder certains atouts. Jusqu'ici, les États-Unis ont rejeté la plupart de ces tentatives. En général, comme l'expérience canadienne le confirme, les États-Unis ne considèrent pas les ententes sectorielles d'un œil très favorable. Les Mexicains ont été déçus sur ce plan. C'est peut-être pour cela qu'il est de nouveau question d'un accord de libre-échange.

Pourquoi les États-Unis seraient-ils désireux de conclure un accord de libre-échange avec le Mexique? J'avoue que cela m'étonne beaucoup. Les États-Unis ont toujours rejeté les initiatives mexicaines en faveur d'ententes sectorielles. Ce changement d'attitude émanerait-il des cercles de la politique étrangère? Je l'ignore. Peut-être est-ce relié aux réserves pétrolières du Mexique. Il est certain que le Mexique possède beaucoup de pétrole, en tout cas des réserves prouvées plus importantes que le Canada. J'ignore si c'est là la raison de ce changement. Peut-être est-il attribuable à un changement d'orientation du Congrès en ce qui concerne la politique commerciale américaine.

Deux faits nouveaux sont survenus récemment de ce côté-là. Mais surtout, le problème entre les États-Unis et le Japon semble s'être dissipé dans une large mesure alors qu'il y a six mois environ les États-Unis paraissaient vouloir prendre d'importantes initiatives structurelles sur ce plan. Le Japon ayant été désigné en vertu de l'article 301, les relations entre les États-Unis et le Japon semblaient mal parties. La situation paraît s'être nettement améliorée. La violence du discours s'est beaucoup atténuée. Il s'agit là, je crois, d'une évolution positive.

Tout le monde trouve mauvaises les politiques du genre de l'article 301. Le Congrès semble avoir été réduit au silence à ce sujet, du moins pour le moment.

D'autre part, les négociations de l'Uruguay semblent s'orienter dans une mauvaise voie. Les progrès réalisés sont insignifiants. Les États-Unis ont éprouvé des difficultés pour la plupart de leurs initiatives importantes. Il se peut qu'ils se tournent maintenant vers des relations bilatérales supplémentaires.

Les États-Unis importent une bonne quantité de marchandises du Mexique, mais beaucoup moins qu'ils n'en importent du Canada. Je crois que le Mexique est, officiellement, leur troisième partenaire commercial. Certains économistes pensent qu'une libéralisation des échanges avec le Mexique serait avantageuse pour les États-Unis. Ces échanges se feraient sans doute au détriment du commerce avec d'autres pays en développement, mais étant donné l'important écart salarial entre les usines américaines et les usines mexicaines, il semble très avantageux de libéraliser les échanges entre les deux pays.

Quoi qu'il en soit, il me semble qu'à court terme, la main-d'œuvre américaine a sans doute raison de croire que ce serait

[Text]

gains would accrue to Mexico and not to American workers. Some might accrue to American consumers, but it is probably the case that workers, particularly in plants located in the southeastern and southwestern United States, would suffer either reduced wages or increases in unemployment.

This brings me to an important point, which is: What is the likelihood of a Mexican-U.S. FTA, assuming that Canada does not participate? Quite frankly, in my judgment, I think it is extremely unlikely. Whatever the rhetoric, when push comes to shove there will be substantial problems, problems of whole orders of magnitude, different and larger than existed in the case of the Canada-U.S. FTA. First, but not least, are fairly dramatic differences in wages. Depending on the industry one looks at, you get wage differences anywhere from a factor of 20 per cent to a factor of 50 per cent, even for comparable skill levels. With the exception of the Maquiladora plants, those wage differences can be preserved either by the lack of propensity for U.S. firms to invest in Mexico, or the existing pattern of protection in the form of quotas.

A second major obstacle is the Mexican sovereignty issue. Mexicans, as I have noted, have been extremely reluctant to accept foreign direct investment, particularly by U.S. firms. I do not think they would be willing to accept anywhere near the degree of openness in their capital markets that is enshrined in the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

I would assume that if the United States were to go into negotiations with Mexico, one of their objectives would be to secure freer continental trade in oil. The Mexican oil industry has been nationalized. Pemex is the national oil company. Mexicans, like many Canadians, take a dim view of the idea of selling off their resources at market prices to American consumers. So the U.S. would surely be frustrated in seeking that kind of objective. You must remember that oil is more important to the Mexican economy than it is to the Canadian economy. Currently it accounts for over half of their export earnings.

I will now move to four of the major objectives or structural differences in the economies. The system of state enterprises that permeates much of the Mexican economy, although it has been substantially diminished, remains very large. There are large numbers of state-owned enterprises in all sectors of the economy—steel, cement, service industries, et cetera—which are often in competition with private sector firms but at subsidized wages rates. In fact, much of the employment of the upper middle class in Mexico is employment within these state enterprises at relatively highly-subsidized wages. This has been a form of income distribution policy that has been pursued within the Mexican economy. All of these things would have to be taken into consideration in any Mexican-U.S. negotiations, and it is going to be, even under the best of circumstances, difficult to integrate two economies at such substantially different levels of development.

Last but not least there is the timing. It seems to me that we are at the end of a very long economic cycle in which we have had high growth in all of these countries, more particularly in

[Traduction]

moins avantageux pour elle que pour les travailleurs mexicains. Les consommateurs des États-Unis peuvent en bénéficier, mais il est probable que les travailleurs, et surtout ceux des usines du sud-est et du sud-ouest des États-Unis, auraient à faire face à une réduction de leurs salaires ou à une augmentation du chômage.

Cela m'amène à une question importante, à savoir quelle est la probabilité qu'un accord de libre-échange soit conclu entre le Mexique et les États-Unis si le Canada n'y participe pas? À mon avis, c'est très improbable. Quoi qu'on en dise, de sérieux problèmes se poseront, des problèmes différents et plus graves que dans le cas de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Premièrement, il y a l'écart considérable entre les salaires. Selon le secteur, cet écart va de 20 p. 100 à 50 p. 100, même pour des niveaux de compétence équivalents. À l'exception des usines Maquiladora, cet écart peut être maintenu du fait que les entreprises américaines ont peu tendance à aller investir au Mexique ou en raison des mesures protectionnistes actuellement en vigueur sous forme de quotas.

La question de la souveraineté du Mexique constitue également un sérieux obstacle. J'ai constaté que les Mexicains hésitent énormément à accepter les investissements étrangers directs, et surtout ceux d'entreprises américaines. Je ne pense pas qu'ils seraient prêts à accepter d'ouvrir leur marché des capitaux dans la même mesure que le prévoit l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis.

Si les États-Unis entamaient des négociations avec le Mexique, je suppose qu'ils chercheraient notamment à libéraliser le commerce continental du pétrole. L'industrie pétrolière mexicaine a été nationalisée. Pemex est la société pétrolière nationale. Comme bien des Canadiens, les Mexicains n'ont pas très envie de vendre leurs ressources aux consommateurs américains aux prix du marché. Les États-Unis auraient donc de la difficulté à atteindre cet objectif. N'oubliez pas que le pétrole est plus important pour l'économie mexicaine qu'il ne l'est pour l'économie canadienne. À l'heure actuelle, il représente plus de la moitié des revenus d'exportation du Mexique.

Examinons maintenant quatre des principaux objectifs visés ou les différences économiques structurelles. L'économie mexicaine repose encore en grande partie sur des entreprises d'État, même si leur importance a été nettement diminuée. Il y a de nombreuses entreprises publiques dans tous les secteurs, aussi bien l'acier que le ciment, les services, etc. et elles concurrencent souvent les entreprises privées, mais avec des salaires subventionnés. En fait, la majeure partie de la classe moyenne mexicaine travaille dans ces entreprises d'État à des salaires fortement subventionnés. Il s'agit là d'une forme de redistribution du revenu. Il faudrait tenir compte de tous ces facteurs lors des négociations entre le Mexique et les États-Unis et, même dans le meilleur des cas, il sera difficile d'intégrer deux économies dont le stade de développement est tellement différent.

Enfin, il y a le facteur temps. À mon avis, nous sommes au terme d'un cycle économique très long au cours duquel tous les pays, et surtout le Canada et les États-Unis, ont enregistré une

[Text]

Canada and the United States. As we go into a slowing of growth, fears of job losses and a rise of protection in the United States is likely to re-emerge. Under these circumstances, it is going to be politically unlikely that a democratically-controlled house is going to be sympathetic to a U.S.-Mexican arrangement, even under the prodding of the administration.

The Mexicans have a slightly different problem, as has been portrayed to me more than once. If we go through a recession and come out on the other side and enter another period of high growth, that would be the appropriate time to initiate a major structural change like this in trade policy. However, the Mexicans may have a problem with their oil prices—if they recover—in that they may substantially diminish the pressure within the Mexican economy to undertake these initiatives. It is a kind of gun-to-their-head situation at the moment. They have a debt problem.

Most people who have studied the Mexican economy would suggest that unless debt relief is provided, growth is going to be a problem in any case. They have looked at a liberalization and a transformation of their economy into a manufacturing exporter through Korea and Taiwan as being their route to salvation. That may be the case; but if oil prices rise again, then the pressure to generate export earnings through manufacturing is going to be diminished, and the obvious adjustment would be an appreciation in a Mexican real exchange rate, which is going to make their economy less competitive in manufacturing than it is currently. So we have this paradox that as we go into this next economic cycle, if that cycle is accompanied by a recovery in commodity prices, oil prices in particular, the current political drive in Mexico for a Mexican-U.S. FTA may be diminished.

I do not think it is a likely scenario that Mexico and the United States are going to come to any form of agreement on liberalized trade in the short term. However, let me suppose for the moment that there is a Mexican-U.S. free trade agreement. It is difficult to imagine what the form of this agreement would be, but, for the sake of argument, let us suppose that Mexico is allowed duty-free access to the U.S. market on all manufactured products. There would have to be similar rules of origin and a requirement covering imports through Mexico into the United States, but the immediate threat would be low-wage industries relocating inside Mexico, not just along the border. A true free trade agreement would eliminate the need for the Maquiladora plants. At the same time, there would be a dramatic increase in the imports of machinery and equipment into the Mexican economy as they restructured, hoping to export into the U.S.

This will have two effects on Canada, if it were to happen. Most importantly, there would be what economists refer to as a trade diversion effect on our export market into the U.S.; that is, we would now have a certain share of the U.S. market in particular product lines. That share is protected by U.S. protection policy, primarily in the form of quotas but also in the form of tariffs, against Mexican imports. If we were to liberalize, some of that market share probably would be lost to expanding Mexican firms and industries. The first question

[Traduction]

forte croissance. Comme cette croissance amorce un ralentissement, il faut s'attendre à ce que les Américains craignent de perdre leur emploi et adoptent des mesures protectionnistes. Dans ces conditions, il est peu probable, du point de vue politique, qu'une Chambre où les démocrates sont majoritaires se prononce en faveur d'un accord de libre-échange États-Unis-Mexique, même si le pouvoir exécutif exerce des pressions dans ce sens.

Les Mexicains ont un problème légèrement différent, comme on me l'a souvent décrit. Si nous connaissons une récession suivie d'une nouvelle période de forte croissance, le moment sera bien choisi pour apporter des changements aussi importants à la politique commerciale. Néanmoins, les Mexicains risquent d'éprouver des difficultés avec le prix de leur pétrole—s'ils arrivent à se sortir de la récession—du fait que l'économie mexicaine sera beaucoup moins poussée à prendre ce genre d'initiatives. Pour le moment, ils ont le couteau sous la gorge. Leur dette est très lourde.

La plupart de ceux qui ont étudié l'économie mexicaine vous diront qu'à moins d'un allègement de la dette, la croissance sera problématique. Les Mexicains ont envisagé de libéraliser et de transformer leur économie pour fabriquer et exporter par l'intermédiaire de la Corée et de Taïwan. C'est peut-être la voie du salut, mais en cas de nouvelles hausses du prix du pétrole, l'économie sera moins poussée à tirer ses revenus d'exportation de la fabrication et le taux de change réel du Mexique augmentera, ce qui rendra l'économie moins compétitive dans le secteur de la fabrication qu'elle ne l'est actuellement. La situation est donc paradoxale étant donné que, si le prochain cycle économique s'accompagne d'une augmentation du prix des matières premières et surtout du pétrole, le mouvement politique actuel en faveur d'un accord de libre-échange Mexique-États-Unis risque de retomber.

Je crois peu probable que le Mexique et les États-Unis signent un accord ou libéralisent leur échanges à court terme. Supposons cependant qu'un accord de libre-échange soit conclu entre les deux pays. Il est difficile d'imaginer quelle forme cet accord revêtirait, mais disons que tous les produits manufacturés du Mexique puissent entrer, en franchise aux États-Unis. Les importations passant par le Mexique seraient assujetties à la règle d'origine, mais dans l'immédiat, les industries offrant de bas salaires risquent de se réinstaller au Mexique et pas seulement le long de la frontière. Un véritable accord de libre-échange rendrait les usines Maquiladora inutiles. En même temps, le Mexique augmenterait énormément ses importations d'outillage et d'équipement pendant qu'il restructurerait son économie dans l'espoir d'exporter vers les États-Unis.

Si les choses se passaient ainsi, cela aurait deux conséquences pour le Canada. Tout d'abord, nous assisterions à ce que les économistes appellent un détournement de notre marché d'exportation aux États-Unis. Autrement dit, certains de nos produits occuperaient une certaine part du marché américain. La politique protectionniste américaine protège cette part contre les importations mexicaines, surtout sous forme de quotas, mais également sous la forme de droits de douane. En cas de libéralisation du commerce, nous perdriions probablement une

[Text]

you could ask yourself is how large that trade diversion effect would be and to what extent would it reduce the potential benefits of the existing Canada-U.S. Free Trade Agreement.

The second effect, which has been referred to in the Canadian press more than once, has been the anticipated rise in goods produced in Mexico coming into Canada—imports either directly or indirectly. What has worried most people is the indirect effect of goods coming through duty-free as intermediate goods into the U.S. Theoretically, under the rules of origin of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, those goods could not enter Canada without having some sort of duty paid on them, or whatever form of protection we would choose to arrange to be put on Mexican imports. But under the rules of origin, which admittedly would be difficult to administer, it is likely that a number of those goods would find their way into the Canadian market.

This has been over-emphasized by some commentators. Typically, when economists look at the domestic replacement effects of a rise in the increase of imports, it is usually a case that the imports are cheaper; and, to the extent that they replaced high-cost, domestic Canadian production, the long-term effect of those increased imports would be increased Canadian real incomes. Frankly, quantitatively the effects will be extremely small; and even the impact effect on jobs losses—if you look at the existing pattern of trade—would be negligible.

The trade diversion effect, to return to the first point, is certainly something worth considering. Mexico's largest market for its manufactured exports is the U.S., as is the case for Canada. It is clear that we would both be competing, not always head-to-head but in many cases in similar product lines.

Referring to the tables, this is a look at U.S. imports comparing Mexican and Canadian competition. The Canadian market share in most products is substantially greater than that of Mexico. This is at a four digit SITC level, as worked on by Sidney Weintraub. He is an economist at the University of Texas and is one of the few people who has devoted his career to studying U.S.-Mexico trade relations. A couple of years ago he was asked to look at the Mexican-Canada data, and this is reproduced from one of his papers. If you look at the column which says "Mexico-Canada", you get some idea of the difference in the size of the markets. In running down those columns, the general impression is that the Canadian exports to the U.S. are greater than those to Mexico; but in some cases there is a significant amount of potential competition.

The degree of potential competition could be indicated by the MFN rate, which is the tariff rate that the U.S. currently applies to both Canadian and Mexican imports. Of course, under the Canada-U.S. FTA those tariffs would eventually be reduced. This column, however, is not completely indicative of the protective situation in the United States against Mexican

[Traduction]

partie de ce marché au profit des entreprises et industries mexicaines en plein essor. Il faut commencer par se demander quelle serait l'ampleur de ce détournement et dans quelle mesure il réduirait les avantages potentiels de l'Accord de libre-échange en vigueur entre le Canada et les États-Unis.

La deuxième conséquence, qui a été citée à plusieurs reprises par la presse canadienne, est l'afflux direct ou indirect de marchandises mexicaines au Canada. On craint surtout l'arrivée de marchandises en franchise qui seront d'abord passées par les États-Unis. En principe, les règles d'origine figurant dans l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis ne permettront pas à ces marchandises d'entrer au Canada sans être assujetties à des droits de douane ou à des mesures protectionnistes quelconques que nous pourrions instaurer sur les importations mexicaines. Mais les règles d'origine, qui seraient difficiles à administrer, laisseraient une bonne partie de ces marchandises pénétrer sur le marché canadien.

Certains commentateurs ont beaucoup insisté sur ce point. En général, selon les économistes qui étudient l'effet de remplacement d'une augmentation des importations, les importations sont meilleur marché et, dans la mesure où elles remplacent des marchandises canadiennes coûteuses, elles finissent par accroître le revenu réel des Canadiens. En réalité, les effets quantitatifs seront mineurs; et si vous prenez la configuration actuelle des échanges, les conséquences seront également négligeables sur le plan de la perte d'emplois.

Pour en revenir à la première question, l'effet de détournement mérite certainement d'être étudié. Le principal marché des exportations mexicaines de produits manufacturés est les États-Unis, comme c'est le cas pour le Canada. Nos deux pays se concurrenceraient, pas toujours sur un pied d'égalité, mais souvent pour des produits semblables.

Si vous prenez les tableaux, voici un aperçu des importations américaines qui présente une comparaison entre la concurrence mexicaine et canadienne. La part du marché du Canada est nettement plus importante que celle du Mexique pour la plupart des produits. Selon les calculs de Sidney Weintraub, elle se situe à un niveau de la CTCI de quatre chiffres. M. Weintraub est économiste à l'Université du Texas et c'est l'une des rares personnes qui ont consacré leur carrière à étudier les relations commerciales États-Unis-Mexique. Il y a deux ans environ, on lui a demandé d'étudier les données Mexique-Canada et ce tableau est tiré de l'un de ces rapports. Si vous prenez la colonne Mexique-Canada, vous aurez une bonne idée de la différence dans la taille des marchés. Si vous parcourez ces colonnes, vous en conclurez que les exportations canadiennes vers les États-Unis sont plus importantes que celles vers le Mexique, mais dans certains cas, les possibilités de concurrence sont importantes.

Le risque de concurrence pourrait se refléter dans le taux NPF, lequel correspond aux droits de douane que les États-Unis appliquent actuellement aux importations canadiennes et mexicaines. Bien sûr, en vertu de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, ces droits de douane finiront par être réduits. Néanmoins, cette colonne ne reflète pas totalement les

[Text]

imports, because a substantial number of these products are covered under voluntary restraint agreements; that is, there are quantitative restrictions on the ability of Mexican firms to import into the U.S. market. Under the Canada-U.S. FTA we have no such restraint agreements when all is said and done, and after ten years there will be no tariffs, of course.

Running down this particular column we could look at something like "other paper products", item 6419, or "other printing paper". Not surprisingly, this being one of Canada's major industries, we have a fairly straightforward comparative advantage. We have a fairly large share and Mexico has a fairly small share of it, but the bound tariff rate ranges from 0 to 17 per cent. Assuming the worst case, assuming that the Mexicans are now paying a 17 per cent tariff, when they get duty free access, depending upon the quality of the product there will be a fairly substantial substitution effect away from Canadian produced goods towards Mexican.

Turning to the next page, there has been some worry expressed about the automobile industry. Take motor vehicle parts, for example. You can see that Canada is a substantial exporter to the United States of motor vehicle parts and that Mexico has a small but not insignificant share of that industry. The automobile industry is probably one of the most exposed over the longer term. I would also say this is one of the reasons why the agreement is unlikely to go through in the future, because a parallel aspect of this is that not only is the Canadian industry potentially cost inefficient, but the U.S. industry is even more so.

It is pretty clear that, given the way technology and wage rates have been developing, the automobile industry of today could be the textile industry of tomorrow. Essentially there is a series of bilateral voluntary restraint agreements between countries effectively reproducing something like the multi-fibre agreement. I think, then, that worries expressed on the part of U.S. labour and Canadian parts firms and parts workers about competition from Mexico are probably quite reasonable. I suppose the only thing to counteract that is the argument that we will have similar problems with a number of other countries, all of whom are developing their automobile industries in both parts and assembly.

Senator Roblin: On this point, could I interrupt to ask if the tariff in the United States against Mexico is 0 to 4 per cent on item 7328? Is that what that means?

Professor Harris: Yes, but that depends. The Maquiladoras are an exception to all of this. Perhaps I should talk about that right now.

The way the Maquiladora plants work, for those who are not familiar with them, is that an American firm can set up a plant in one of the duty free or export zones, most of them running along the U.S.-Mexican border. If those goods are re-exported, the duty is paid only on value added in Mexico re the

[Traduction]

dispositions protectionnistes prises par les États-Unis contre les importations mexicaines étant donné qu'un bon nombre de ces produits font l'objet d'ententes de limitation volontaire; autrement dit, les restrictions quantitatives empêchent les entreprises mexicaines d'exporter plus qu'une certaine quantité de marchandises vers le marché des États-Unis. L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis ne nous imposera aucune restriction de ce genre une fois qu'il sera entièrement mis en œuvre et, bien sûr, au bout de dix ans, il n'y aura plus de droits de douane.

Si vous descendez cette colonne, vous verrez par exemple «autres produits de papier», article 6419 ou «autre papier d'imprimerie». Comme il s'agit évidemment d'une des principales industries du Canada, nous avons un avantage assez évident sur la concurrence. Nous occupons une part assez importante du marché et celle du Mexique est relativement limitée, mais les droits de douane se situent entre 0 et 17 p. 100. Dans le pire des cas, en supposant que les Mexicains paient actuellement des droits de douane de 17 p. 100, lorsqu'ils pourront exporter leurs marchandises en franchise, selon la qualité de leurs produits, une bonne partie des marchandises canadiennes sera remplacée par des produits mexicains.

Si nous passons à la page suivante, l'auteur exprime certaines inquiétudes au sujet du secteur de l'automobile. Prenez les pièces d'automobile, par exemple. Vous pouvez voir que le Canada est un important exportateur de pièces d'automobile vers les États-Unis et que le Mexique détient une part limitée, mais non négligeable de ce marché. L'industrie de l'automobile est sans doute l'une des plus exposées à long terme. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles un accord me semble peu probable étant donné que l'industrie canadienne n'est pas la seule à être vulnérable et que l'industrie américaine l'est encore davantage.

Étant donné l'évolution de la technologie et des salaires, il est évident que l'industrie automobile d'aujourd'hui pourrait devenir l'industrie textile de demain. Les pays ont conclu une série d'ententes bilatérales de limitation volontaire qui s'apparentent à l'accord multifibres. Les inquiétudes exprimées par les syndicats américains et les fabricants de pièces d'automobile canadiens ainsi que les travailleurs de ce secteur à l'égard de la concurrence du Mexique sont sans doute assez justifiées. Tout ce que nous pouvons répondre à cela c'est que nous éprouverons les mêmes problèmes avec plusieurs autres pays qui sont tous en train de développer leur industrie de l'automobile sur le plan tant des pièces que du montage.

Le sénateur Roblin: Puis-je vous interrompre pour vous demander si les droits de douane que les États-Unis imposent au Mexique sont de 0 à 4 p. 100 sur l'article 7328? Est-ce bien ce que cela veut dire?

M. Harris: Oui, mais cela dépend. Les Maquiladoras représentent une exception à la règle. Peut-être devrais-je vous en parler tout de suite.

Pour ceux qui ne connaissent pas la façon dont fonctionnent les usines Maquiladora, une entreprise américaine peut implanter une usine dans l'une des zones franches ou d'exportation qui sont situées, pour la plupart, le long de la frontière entre les États-Unis et le Mexique. Si ces marchandises sont

[Text]

Mexican labour bill. Therefore, the 4 per cent tariff would apply only to the wage bill and to some capital costs in the Maquiladora plants. That gives them quite an advantage. Furthermore, under the Maquiladora arrangements, in most product lines they do not face any quantity restrictions on these exports. This is why the Maquiladora plants have been relatively big successes.

If there were complete free trade in motor vehicle parts and in automobiles between Mexico, Canada and the United States, then, of course, there would be no negotiations about which particular product lines would be allowed access. American firms could move to Mexico in a relatively unrestricted way. Under any reasonable scenario about wage rates and exchange rates we could expect a fairly significant expansion of the Mexican motor vehicle industry and a fair amount of significant import penetration to the U.S. market. From Canada's point of view, that is going to mean trade diversion; that is, we are going to lose part of our export market to the United States. That would cost the Canadian economy in reduced exports that we would otherwise have sold. That is the downside.

The diversion effects have been identified in the following sectors: automotive parts, petrochemicals, iron and steel, other metals, paper products, textiles and apparel and machinery. The problem with this particular list of sectors is that it is all constructed on revealed trade data. We are looking at sectors in which the Mexicans clearly have achieved some degree of penetration already. The problem with that, of course, is that it is not necessarily even a good predictor of what would happen under a future free trade agreement between Mexico and the United States, because they are going to start importing all kinds of things that we do not see at all in the data. Therefore, revealed trade patterns, in the context of merging two countries like Mexico and the United States in a free trade agreement, are not going to provide any predictions about where we are going to end up. I would think there would probably be a large number of sectors in which we would see Mexican imports growing. I think eventually what will happen in the case of Canada and the U.S. is that there will be growth in intra-industry trade. There will be a lot of trade two ways.

Let me refer now to the last alternative, which is the North American free trade area, in which Mexico would essentially be brought into the existing Canada-U.S. Free Trade Agreement and we would have duty-free access to products in all three countries. This is significant. First, if this were to happen, it is definitely going to be better than a Mexican-U.S. free trade agreement where Canada stays out of it. There are two obvious reasons for this. First, our consumers would have access to a lot of more cheaply produced Mexican goods than we currently import from the United States; that is, the U.S. would suffer trade diversion in our market, not only in theirs, so that would be a benefit to our consumers. Secondly, our producers would have access under such an arrangement to substantially cheaper fabricated intermediate goods. That is the

[Traduction]

réexportées, les droits de douane ne sont payés que sur la valeur ajoutée au Mexique, c'est-à-dire sur les frais de main-d'œuvre. Par conséquent, les droits de douane de 4 p. 100 ne s'appliquent qu'aux frais de main-d'œuvre et à une partie des coûts d'immobilisation des usines Maquiladora. Cela leur confère un avantage important. De plus, selon l'entente conclue, pour la plupart des produits qui sortent de ces usines, les exportations ne sont pas limitées. Voilà pourquoi les usines Maquiladora ont remporté un assez grand succès.

En cas de libre-échange total pour les pièces d'automobile et les automobiles entre le Mexique, le Canada et les États-Unis, il n'y aurait évidemment pas de négociations quant aux produits qui pourraient entrer. Les entreprises américaines pourraient aller s'installer au Mexique pratiquement sans restriction. Compte tenu de la situation probable des salaires et des taux de change, nous pouvons nous attendre à une expansion assez importante de l'industrie automobile mexicaine et à une assez grande pénétration des importations mexicaines sur le marché des États-Unis. Quant au Canada, il perdra une partie de son marché d'exportation aux États-Unis. L'économie canadienne verra ses exportations diminuer. Voilà l'inconvénient.

Le phénomène de détournement a été constaté dans les secteurs suivants: les pièces d'automobile, la pétrochimie, la sidérurgie, les autres métaux, le papier, les textiles et le vêtement ainsi que l'outillage. Malheureusement, cette liste de secteurs repose entièrement sur les données concernant le commerce actuel. Elles tiennent compte des secteurs dans lesquels les Mexicains ont déjà réussi à pénétrer le marché. Évidemment cela ne permet pas nécessairement de prédire ce qui se passerait dans le cadre d'un accord de libre-échange entre le Mexique et les États-Unis étant donné que ces derniers commenceraient à importer toutes sortes de produits qui ne sont pas inclus dans les données. Par conséquent, en cas de fusion de deux pays comme le Mexique et les États-Unis dans le cadre d'un accord de libre-échange, la configuration du commerce actuel ne permet pas de prédire ce qui se passera. Je suppose que les importations mexicaines prendront de l'expansion dans un grand nombre de secteurs. Dans le cas du Canada et des États-Unis, nous assisterons sans doute à une croissance du commerce intra-industrie. Il y aura beaucoup d'échanges dans les deux sens.

Prenons maintenant le dernier scénario, à savoir la création d'une zone de libre-échange nord-américaine dans laquelle le Mexique se joindrait à l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis actuel et nous aurions accès, en franchise, aux produits des trois pays. Il s'agit là d'une mesure importante. Premièrement, si elle se matérialisait, elle serait préférable à un accord de libre-échange Mexique-États-Unis auquel le Canada ne participerait pas. Il y a deux raisons évidentes à cela. Premièrement, nos consommateurs auraient accès à un tas de produits mexicains meilleur marché que ceux que nous importons actuellement des États-Unis; autrement dit, il y aurait un détournement du marché canadien et pas seulement du marché américain, ce qui serait avantageux pour nos consommateurs. Deuxièmement, nos producteurs auraient accès à des débouchés pour les produits manufacturés intermédiaires. Ce genre

[Text]

kind of production you would expect first to go to a country like Mexico.

Last but not least, and I think this is the real carrot in such an arrangement over the long term, Mexico is a country with 80 million people. It has an income level, for the sake of argument, of one-tenth to one-eighth of what we have in Canada. If that free trade agreement were to accompany the general economic development and continued rates of growth that were observed in Mexico prior to the 1982 prices, this would add significantly to the size in net economic terms of the North American market. You could imagine that it would be equivalent to something like adding a couple of Canadas or at least a couple of Californias to the size of the market. That increase in size would increase export potentials for Canadian firms in all ranges of products, not just manufactured goods but also resource products—not oil, obviously, but minerals, forest products and fish, if we have any left, as well as a whole host of service related activities.

My response to the notion or at least the concept of a North American free trade agreement is that it is a great idea. I think it is something that, over the longer term, Canada should certainly pursue and support vigorously, even though our existing economic relations with Mexico are relatively slight. I am not a political scientist, or a lawyer or a politician. However, an interesting sidelight to a Mexican-U.S.-Canada arrangement is that in a tri-lateral relationship such as that the bargaining between the three countries is going to be significantly different from the type of bargaining that is going to occur within the context of the Canada-U.S. FTA on a number of dimensions. I am bothered most by what is likely to happen on the subsidies countervail issue. We are a small country and we are up against the wall in the sense that the U.S. Congress may or may not choose to give us relief from U.S. trade law, particularly under economic circumstances such as a recession. However, the probabilities of getting relief from U.S. trade law would be substantially enhanced if Mexico were also at that table. That is a gut reaction on my part which is not a prediction as an economist.

I personally cannot see Mexico-U.S. free trade happening in the immediate term—that is, the next decade. I can see initiatives moving in that way, but certainly it will be short of sectoral free trade, an idea which historically has never received much sympathy on the part of the American trade community or business. At best, what they are going to get is an expansion of the Maquiladora plant to possibly cover a wider product coverage that has been relatively successful for the Mexicans and has been beneficial, at least in part, to the U.S. and Canada. However, that is probably the best that can be hoped for.

The Chairman: From the viewpoint of the Mexicans, a North American free trade agreement might be a more attractive option than a Free Trade Agreement with the United States alone.

Prof. Harris: I have heard that suggestion, and it is largely based on arguments such as I alluded to in my closing comments. It is based on political grounds in the sense that the Mexicans would feel more comfortable having the Canadians

[Traduction]

de production pourrait être exportée vers un pays comme le Mexique.

Enfin, et je crois que c'est là le véritable avantage à long terme, le Mexique est un pays de 80 millions d'habitants. Il a un niveau de revenu qui correspond à un dixième ou un huitième du nôtre. Si cet accord de libre-échange s'accompagnait d'un développement économique général et du maintien du taux de croissance que nous avons observé au Mexique avant les prix de 1982, le marché nord-américain se trouverait nettement élargi. Cela équivaldrait à ajouter deux fois le Canada ou au moins deux fois la Californie au marché actuel. Les possibilités d'exportation des firmes canadiennes s'en trouveraient accrues pour tout un éventail de marchandises, pas seulement les produits manufacturés, mais également les matières premières—évidemment pas le pétrole, mais les minerais, les produits forestiers et le poisson s'il nous en reste, ainsi que toute une gamme de services.

Je répondrai que le concept d'un accord de libre-échange nord-américain est une bonne idée. Il s'agit d'une initiative que le Canada devrait soutenir énergiquement à long terme, même si nos relations économiques actuelles avec le Mexique sont relativement ténues. Je ne suis ni politologue, ni avocat ni homme politique. Néanmoins, ce qui me paraît avantageux dans un accord de libre-échange entre le Mexique, les États-Unis et le Canada est que, dans ce genre de relations trilatérales, les négociations entre les trois pays seront très différentes de celles qui vont se dérouler dans le cadre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis et cela sur plusieurs plans. Je crains surtout que nos subventions ne nous attirent des mesures de représailles. Nous sommes un petit pays et nous sommes à la merci des États-Unis du fait que le Congrès peut décider ou non de nous dispenser de l'application des lois commerciales américaines, surtout en cas de récession. Néanmoins, la possibilité d'obtenir un allègement se trouverait nettement améliorée si le Mexique siègeait également à la table de négociation. Évidemment, il ne s'agit là que d'une simple conviction personnelle.

Je ne pense pas qu'un accord de libre-échange entre le Mexique et les États-Unis puisse être conclu prochainement, c'est-à-dire d'ici dix ans. Je m'attends à des initiatives dans cette direction, mais pas à un libre-échange sectoriel étant donné que le milieu des affaires des États-Unis n'a jamais été favorable à ce genre de choses. Il y aura tout au plus une expansion des usines Maquiladora qui pourraient fabriquer un plus vaste éventail de produits étant donné que cette initiative a été relativement fructueuse pour les Mexicains et bénéfique, du moins en partie, pour les États-Unis et le Canada. Mais c'est probablement tout ce que l'on peut espérer.

Le président: Un accord de libre-échange nord-américain serait peut-être plus attrayant pour les Mexicains qu'un accord de libre-échange conclu uniquement avec les États-Unis.

M. Harris: Je l'ai déjà entendu dire et cette hypothèse se fonde sur les arguments que j'ai mentionnés en conclusion de mon exposé. Elle se fonde sur des motifs politiques en ce sens que les Mexicains se sentiraient plus à l'aise si les Canadiens

[Text]

beside them at the bargaining table than being there by themselves.

The extra 10 per cent market size they would get by having access to Canada would not be of great economic significance to them relative to getting access to the U.S. market only. From the point of view of trade policy and trade negotiating, having the Canadians at the table with them would be of great benefit. I have heard that comment made by more than one Mexican official.

Senator Stollery: Can the United States enter into a Free Trade Agreement with the Mexicans, even though they have a Free Trade Agreement with us?

Professor Harris: That is certainly possible. Mexican goods would come into the United States duty free. They would also have to write a set of rules of origin analogous to us. If those goods were to be re-exported to Canada under our rules of origin, we would be within our rights to stop them, either through tariffs or quota arrangements. That would be the mechanics of what would go on.

Senator Stollery: Many of the manufacturers are quite technical. There is a high degree of technical ability and expertise in many of the items that are on the duty-free list. It seems to me that the Americans have said that they are interested in this American block—the United States, Canada and Mexico. I believe President Reagan made some illusions to that, and I have heard it from some U.S. politicians.

Under our arrangement with the Americans, power over our destiny seems to be less. We are now in a free trade arrangement, and we are looking at the Americans who are interested in their southern neighbour. This affects us to a tremendous degree in our ability to compete with this other power.

Professor Harris: To put that in context, in the post-war period we reduced our barriers against many other countries significantly more than we have ever reduced them against Mexico. All of these effects could be implemented under the GATT if developments were to move in that direction. We could, in fact, liberalize against Mexico, Hong Kong, Taiwan, India, you name it. However, no one sees that happening.

All of these economic effects could be secured under multilateral trade liberalization. The multilateral trade mechanism has not been functioning as well as it once did.

Senator Stollery: There are several reasons for that, but one of them is that when we deal with low-wage areas, all kinds of other interests are provoked. Mexico is the closest low-wage area.

I am sure I am not the only person who has noticed that in Mexico City you see CN boxcars. You do not see CN boxcars in Hong Kong or India.

I was a little taken aback when I heard this talk of free trade arrangements with Mexico. Any Spanish-speaking person in the Americas talks about the Mexican administration as being corrupt. The last free election that I have heard of was in

[Traduction]

siégeaient à côté d'eux à la table de négociation que s'ils étaient tout seuls.

L'accès au Canada élargirait leur marché de 10 p. 100, ce qui ne leur conférerait pas un avantage économique beaucoup plus important que s'ils avaient accès uniquement au marché des États-Unis. Par contre, il serait très avantageux pour eux sur le plan de la politique et des négociations commerciales de siéger à côté des Canadiens. Plusieurs représentants du Mexique me l'ont dit.

Le sénateur Stollery: Les États-Unis peuvent-ils conclure un accord de libre-échange avec les Mexicains s'ils ont conclu un accord de libre-échange avec nous?

M. Harris: Certainement. Les produits mexicains arrivent aux États-Unis en franchise. Il faudrait promulguer une série de règles d'origine analogues aux nôtres. Si ces marchandises étaient réexportées vers le Canada en vertu de nos règles d'origine, nous aurions le droit de les arrêter, au moyen de droits de douane ou de quotas. Voilà comment cela fonctionnerait.

Le sénateur Stollery: De nombreux fabricants ont une production de nature très technique. Un grand nombre des articles figurant sur la liste des produits exonérés font appel à de nombreuses connaissances techniques. Les Américains ont déclaré, je crois, qu'ils étaient désireux de créer un bloc américain composé des États-Unis, du Canada et du Mexique. Je crois que le Président Reagan y a fait allusion et je l'ai entendu dire par des politiciens américains.

L'entente que nous avons conclue avec les Américains semble nous laisser moins maîtres de notre destin. Nous avons conclu un Accord de libre-échange et les Américains s'intéressent à leurs voisins du Sud. Cela se répercute, dans une très large mesure, sur notre capacité à concurrencer cette autre puissance.

M. Harris: Pour placer les choses dans leur contexte, après la guerre, nous avons abaissé nos barrières douanières vis-à-vis de bien d'autres pays beaucoup plus que nous ne l'avons jamais fait pour le Mexique. Toutes ces mesures pourraient être prises dans le cadre du GATT si les événements s'orientaient dans cette voie. En fait, nous pourrions libéraliser nos échanges avec le Mexique, Hong Kong, Taiwan, l'Inde et bien d'autres pays. Néanmoins, ce n'est pas ce qui se passe.

Nous pourrions avoir toutes ces conséquences économiques dans le cadre de la libéralisation multilatérale du commerce. Mais ces mécanismes n'ont pas fonctionné aussi bien que par le passé.

Le sénateur Stollery: Il y a plusieurs raisons à cela, mais l'une d'elles est que toutes sortes d'autres intérêts entrent en jeu lorsque nous traitons avec des pays où les salaires sont bas. Le Mexique est le plus proche de ces pays.

Je ne suis certainement pas le seul à avoir remarqué des wagons du CN à Mexico. Vous n'en verrez pas à Hong Kong ou en Inde.

J'ai été assez surpris lorsque j'ai entendu parler d'un accord de libre-échange avec le Mexique. Tous les hispanophones d'Amérique parlent de la corruption du gouvernement mexicain. Les dernières élections libres dont j'ai entendu parler

[Text]

1872. Perhaps it was 1912, but then the president was murdered in his office. How do you have a free trade agreement with a country that has no political body and has no elections? How do you deal with that?

Professor Harris: This is one more major obstacle to suggest that this is not going to happen very quickly. To be fair to the Mexicans, in the economic sphere, since 1985 there has been significant liberalization. The kind of pockets of protected sectors that the government was using to protect the elite has been substantially reduced. Whether that continues, I do not know.

Senator Stollery: It just seems to me a bit shocking that we are being edged, and we are edging ourselves, into this situation where we could have a free trade agreement with an administration when we do not know who won the last election. No one knows who won the last election in Mexico, or any election since the early part of this century. It seems to me that when you are talking to Mexican technocrats, you are talking to the set of technocrats that has been selected by an administration that fraudulently achieved election. There must be several groups of other technocrats, but because the press is also totally controlled their views are not expressed. Is it difficult, as an economist, to have a discussion?

Professor Harris: No. My impression is that it is very open in that respect. I admit that it is a very selected group of people you are talking to. I was in Mexico in 1975 when the oil prices started falling. I would say that within the Department of Finance, the level of openness and criticism of government policy was quite high, but I do not claim to have any inside knowledge of corruption in the Mexican economy.

Senator Stollery: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I am a little uneasy when you start talking about legitimacy.

Senator Stollery: I see your point.

Senator Bosa: Professor Harris, I am sorry, I arrived a few minutes late. You had already started your presentation. I am not sure whether you touched on the foreign debt of Mexico. We studied that situation some years ago. I wonder if you could bring us up to date as to whether they have been coping with their international debt. Have they been paying the interest? Have they been abating the debt?

Professor Harris: The Mexican foreign debt is about \$106 billion. Debt servicing constitutes, at least with the interest rate six months ago, about 6 per cent of GDP. They had foreign capital flight of approximately \$60 billion. Some of that is beginning to be repatriated.

Senator Bosa: Since when?

Professor Harris: Since 1987. Commercial banks hold somewhere in the order of half of that debt and there have been various proposals for debt relief. The fact of the matter is that commercial banks have written down a substantial amount of it. The bottom line for Mexico, from virtually every economist I have spoken to on the subject, is that unless they

[Traduction]

remontent à 1872. C'était peut-être en 1912, mais le Président a alors été assassiné dans son bureau. Comment pouvez-vous conclure un accord de libre-échange avec un pays qui n'a pas de corps politique ni d'élections? Comment faire face à ce genre de situations?

M. Harris: C'est également l'une des raisons pour lesquelles cette libéralisation ne se fera pas si rapidement. Soyons justes et reconnaissons que, sur le plan économique, il y a eu une importante libéralisation au Mexique depuis 1985. Les secteurs protégés dont le gouvernement se servait pour avantager l'élite se sont beaucoup rétrécis. J'ignore si ce mouvement se poursuit.

Le sénateur Stollery: Je trouve surprenant que nous puissions conclure un accord de libre-échange avec un gouvernement alors que nous ne savons même pas qui a remporté les dernières élections. Personne ne sait qui a remporté les dernières élections au Mexique ou n'importe quelles élections depuis le début du siècle. Quand vous parlez aux technocrates mexicains, vous vous adressez à ceux qui ont été sélectionnés par un gouvernement qui a remporté les élections de façon frauduleuse. Il y a certainement plusieurs autres groupes de technocrates, mais comme le gouvernement a la haute main sur la presse, leurs opinions ne sont pas exprimées. Est-il difficile, pour un économiste, de tenir des discussions?

M. Harris: Non. J'ai l'impression que les Mexicains sont très ouverts sur ce plan. Je reconnais que vous vous adressez à une petite élite. J'étais au Mexique, en 1975, lorsque les cours du pétrole ont commencé à chuter. Je dirais qu'au ministère des Finances on se permettait de critiquer ouvertement la politique gouvernementale, mais je n'ai pas vraiment connaissance de cas de corruption dans l'économie mexicaine.

Le sénateur Stollery: Merci, monsieur le président.

Le président: Je me sens mal à l'aise lorsque vous parlez de la légitimité du gouvernement.

Le sénateur Stollery: Je comprends très bien.

Le sénateur Bosa: Professeur Harris, je regrette d'être arrivé quelques minutes en retard. Vous aviez déjà commencé votre exposé. Je ne sais pas si vous avez parlé de la dette étrangère du Mexique. Nous avons étudié la situation il y a quelques années. Pourriez-vous nous dire où en sont les Mexicains en ce qui concerne leur dette internationale. Ont-ils payé les intérêts? Ont-ils réduit leur dette?

M. Harris: La dette étrangère du Mexique se chiffre à 106 milliards environ. Le service de la dette absorbe, du moins au taux d'intérêt en vigueur il y a six mois, environ 6 p. 100 du PIB. Les fuites de capitaux étrangers se sont élevées aux environs de 60 milliards. Une partie de cet argent commence à être rapatrié.

Le sénateur Bosa: Depuis quand?

M. Harris: Depuis 1987. Les banques commerciales détiennent à peu près la moitié de cette dette et plusieurs propositions ont été formulées en vue d'un allègement de la dette. Le fait est que les banques commerciales en ont radié une bonne partie. A peu près tous les économistes à qui j'en ai parlé ont dit que si le service de la dette mexicaine ne s'aligne pas

[Text]

can get some relief from debt servicing to a more reasonable level of their export earnings, it is going to be impossible for them to get the earnings they need to buy machinery and equipment, so that they can get growth back on schedule. That situation has not changed. It is still relatively critical. That means that the partial recovery they have had is still relatively fragile.

Senator Bosa: It seems to be at a standstill, because four or five years ago, when we studied the subject, the total debt was in the neighbourhood of \$90 billion to \$100 billion.

Professor Harris: It must have been less than that.

Senator Bosa: They are at \$106 billion now. That means they have been able to cope with it.

Professor Harris: Well, they are coping better than a lot of people. That is true.

Senator Bosa: When we talk about a U.S.-Mexico-Canada free trade agreement, there is already one between Canada and the United States, but Canada and the United States have a similar standard of living, similar fringe benefits to the workers, and similar wages. Therefore, it was not too difficult to get into an agreement with the United States. However, there is a great disparity between Mexico and the United States, and Mexico and Canada. I understand that the minimum wage in Mexico is \$4 a day.

Professor Harris: I am sure a lot of people are not getting even the minimum wage.

Senator Bosa: How could anyone entertain the possibility of entering into a free trade agreement with a country that not only has the problems pointed out by Senator Stollery, but when there is such a disparity between the wages earned by Mexicans and by Canadians and Americans?

Professor Harris: I agree. I do not understand where the political initiative on the U.S. part is coming from, precisely for those reasons.

Senator Bosa: Do you perceive that there is any interest in Washington in entering into some sort of agreement with the Mexicans?

Professor Harris: There is something called the U.S.-Mexican Business Council, which is one of the groups behind this. I agree with you 100 per cent. I think it is not going to happen, for precisely the reasons that you enunciate.

The Chairman: Let me ask a question that is a variation on the one that Senator Bosa has been putting. Are there U.S. manufacturers who say they cannot compete under present international law and arrangements with the competition from southeast Asia, and who feel that if only they had access to convenient, cheap labour, they would be in a better position, not only economically but perhaps politically? Are there industrialists and manufacturers who are making that argument in the United States? Are there any in Canada?

Professor Harris: All business firms complain about their labour costs. I have not heard it that blatantly. The fact of the matter is that if you look at the manufacturing operations of

[Traduction]

d'avantage sur les revenus d'exportation, le Mexique n'aura pas les capitaux dont il a besoin pour acheter de l'outillage et de l'équipement de façon à poursuivre son essor économique. La situation n'a pas changé. Elle demeure assez critique. Cela veut dire que la relance partielle du Mexique demeure relativement fragile.

Le sénateur Bosa: La situation semble ne pas avoir bougé étant donné qu'il y a quatre ou cinq ans, lorsque nous avons étudié la question, la dette totale se situait aux environs de 90 à 100 milliards de dollars.

M. Harris: C'était sans doute moins.

Le sénateur Bosa: Elle atteint actuellement 106 milliards. Cela veut dire que le Mexique a réussi à y faire face.

M. Harris: Oui, il y fait face mieux que bien d'autres pays. C'est vrai.

Le sénateur Bosa: Lorsque nous parlons d'un accord de libre-échange États-Unis-Mexique-Canada, il y en a déjà un entre le Canada et les États-Unis, mais ces deux pays ont le même niveau de vie, leurs travailleurs ont les mêmes avantages sociaux et les mêmes salaires. Par conséquent, il n'a pas été très difficile de conclure un accord avec les États-Unis. Cependant, l'écart est très grand entre le Mexique et les États-Unis de même que le Canada. Je crois qu'au Mexique le salaire minimum est de 4 \$ par jour.

M. Harris: Je suis sûr que beaucoup de gens ne touchent même pas le salaire minimum.

Le sénateur Bosa: Comment pourrait-on envisager de conclure un accord de libre-échange avec un pays qui a non seulement les difficultés mentionnées par le sénateur Stollery, mais des salaires sans aucun rapport avec ceux des Canadiens et des Américains?

M. Harris: Je suis d'accord. Je ne comprends pas d'où vient l'initiative politique des États-Unis ni quelles sont les raisons qui la motivent.

Le sénateur Bosa: Pensez-vous que Washington soit vraiment désireux de conclure un accord quelconque avec les Mexicains?

M. Harris: L'un des groupes derrière cette initiative est le U.S.-Mexican Business Council. Je suis entièrement d'accord avec vous. Je ne crois pas que ce projet se matérialise, et cela pour les raisons que vous avez indiquées.

Le président: Permettez-moi de vous poser une question quelque peu différente de celle du sénateur Bosa. Y a-t-il des fabricants américains qui disent ne pas pouvoir soutenir la concurrence de l'Asie du Sud-Est dans le cadre des lois et ententes internationales actuellement en vigueur et qui estiment que, s'ils avaient accès à une main-d'œuvre à bon marché, ils seraient dans une meilleure situation, non seulement sur le plan économique, mais peut-être même sur le plan politique? Y a-t-il des industriels et des fabricants qui font valoir cet argument aux États-Unis? Y en a-t-il au Canada?

M. Harris: Toutes les entreprises se plaignent de leurs frais de main-d'œuvre. Je ne les ai pas vraiment entendu avancer cet argument, mais le fait est que, si vous prenez toutes les activi-

[Text]

the global corporations, they have access to cheap labour as it is. They could move their firms to a considerable extent—and have done so—to areas other than Mexico. Why Mexico and why now? There has to have been some change in perception, I presume, about the security of possible investment in Mexico. That has to be at least part of the answer. They would all like cheap wages, but if you cannot invest in a country and secure that investment, then it does not pay to undertake it. It has to have something to do with the security of the potential investment together with proximity. Proximity is, in some industries, turning out to be more important than it once was. Transport costs for most manufacturing items are relatively small, even for the bulky items, but, just-in-time, delivery systems have, in a number of industries—automobiles being one—have now placed an added premium on proximity. So it may be that a number of the U.S. firms are looking to locate a parts assembly agglomeration of activity along the Mexican-U.S. border. That may be on the minds of some of those firms. So that is one possible explanation; but it cannot be just cheap labour, because there are other places where you can get cheap labour.

Senator Roblin: I have a kind of scatter-gun selection of questions for the witness. I would say that we should not underestimate the tremendous changes that have taken place in Mexico since 1985 or 1986, when they joined GATT. Although I think Senator Stollery is right in his general characterization, I would not be surprised if that is rapidly changing in Mexico. I agree with you, Professor Harris, that this is a long way off, but I suspect that we should wait for the outcome of GATT. If it is not very good, there will probably be increased impetus in the United States to do something about Mexico. There seem to be two obstacles that have not been weighed up in respect of this matter. The first is the United States Congress. Unless you have a fast-track deal for Mexico, the possibility of getting anything through that Congress is difficult, because we know what their attitude is at the present time. The second obstacle is what happens when the present Government of Mexico is defeated in the next election, as seems quite likely, because the leading opposition party is exceedingly nationalistic. I would be very surprised if the new government adopts all of the programs of its predecessor. So I agree with those who say that it is a long way off.

Putting that aside, however, there are perhaps some more immediate matters on which we might get some information. The first has to do with our own government. In recent months the Prime Minister and Minister of International Trade have visited Mexico and have signed a number of agreements. One I believe is called a Structural Framework Agreement for Canada-Mexico Trade. Do you know anything about that agreement? What does that framework agreement provide for?

Professor Harris: I have not seen the text of that agreement and I do not know anything other than what I have read in the paper.

[Traduction]

tés de fabrication des sociétés internationales, elles ont déjà accès à une main-d'œuvre à bon marché. Elles pourraient déménager une grande partie de leurs opérations—elles l'ont déjà fait—dans d'autres pays que le Mexique. Pourquoi le Mexique et pourquoi maintenant? Je suppose que les investissements au Mexique semblent moins risqués. C'est certainement un facteur. Toutes les entreprises voudraient des bas salaires, mais si vous ne pouvez pas investir en toute sécurité dans un pays, le jeu n'en vaut pas la chandelle. La sécurité des investissements et la proximité sont certainement des facteurs importants. Pour certaines industries, la proximité s'avère plus importante qu'elle ne l'était jadis. Les frais de transport sont relativement faibles pour la plupart des produits fabriqués, même pour les articles volumineux, mais en raison de la nécessité de livrer à la date prévue, dans plusieurs secteurs et notamment celui de l'automobile, la proximité devient plus importante. Par conséquent, il se peut que plusieurs firmes américaines songent à installer une usine de montage le long de la frontière entre le Mexique et les États-Unis. Certaines firmes songent peut-être à cette solution. C'est là une explication possible, mais ce ne peut pas être uniquement à cause de la main-d'œuvre à bon marché étant donné que vous pouvez en trouver ailleurs.

Le sénateur Roblin: J'ai toutes sortes de questions différentes à poser au témoin. Je dirais qu'il ne faudrait pas sous-estimer les changements considérables survenus depuis que le Mexique s'est joint au GATT, en 1985 ou 1986. Même si la situation est, dans les grandes lignes, comme le sénateur Stollery l'a décrite, je ne serais pas étonné qu'elle change rapidement au Mexique. Je suis d'accord avec vous, professeur Harris, pour dire que ce n'est pas pour demain, mais je pense qu'il faudrait attendre des résultats du GATT. S'ils ne sont pas très favorables, les États-Unis seront sans doute davantage portés à faire quelque chose au sujet du Mexique. On ne semble pas avoir tenu compte de deux obstacles. Le premier est le Congrès des États-Unis. À moins d'accélérer la conclusion d'une entente avec le Mexique, il est difficile de faire adopter quoi que ce soit par le Congrès étant donné son attitude actuelle. Le deuxième obstacle est ce qui se passera lorsque le gouvernement mexicain actuel sera battu aux prochaines élections, comme cela semble assez probable, étant donné que le principal parti de l'opposition est extrêmement nationaliste. Je serais très étonné si le nouveau gouvernement adoptait tous les programmes de son prédécesseur. Par conséquent, je pense, moi aussi, que ce n'est pas pour demain.

Cela dit, il y a sans doute des questions plus immédiates sur lesquelles nous pourrions obtenir quelques renseignements. La première concerne notre propre gouvernement. Ces derniers mois, le premier ministre et le ministre du Commerce extérieur ont visité le Mexique et signé plusieurs ententes. L'une d'elles est, je crois, une entente structurelle pour le commerce Canada-Mexique. Savez-vous quelque chose au sujet de cet accord? Que prévoit-il?

M. Harris: Je n'ai pas encore vu le texte de cet accord et les seuls renseignements que je possède à ce sujet sont ceux que j'ai lus dans les journaux.

[Text]

Senator Roblin: Then I shall have to ask someone else. What is the effect of the Maquiladora system on Canada right now? It was there before the Free Trade Agreement. We know that there is this question of local content that must be resolved. I notice in looking at the information here that over half our imports from Mexico are high tech products such as automobile parts and telecommunications parts. How are things developing with regard to Maquiladora? What are the wage rate trends there? Is there or is there not a tendency for them to start to creep up? The importation we are getting from there now apparently scales the Canadian tariff laws against Mexico and really has nothing to do with free trade in that sense. There is direct trade with Mexico. How much more are we doing through importations from the U.S. manufacturing system? What can you tell us about those issues?

Professor Harris: With regard to wage rates, to my knowledge they have been growing steadily in the Maquiladora plants. The increases are largely associated with skill levels because, as in most of these countries, as investment takes place the skill level tends to rise with experience over time. You start with fairly unskilled labour doing nothing but assembly and move to more complicated tasks and specialization within plants. So as workers have gained experience, their wages have been rising. That is not surprising and we would expect it to continue.

The more interesting question is with regard to this business of Maquiladora output finding its way into Canada with and without the Canada-U.S. FTA. Frankly, I do not think anyone knows exactly, but I have the suspicion that with the implementation of the Canada-U.S. FTA our customs service will become sensitized to the issue of content and to administering the rules of origin. There has been some discussion about this matter already. There have been some complaints about border holdups because of the Customs Service having to do the appropriate checking to comply with the rules of origin. It is conceivable that they may now be discovering content violations, or potential content violations, which did not exist prior to the Free Trade Agreement. This would not be unusual, and it has happened before. So, given the level of protection afforded a number of U.S. manufactured goods coming into Canada, which was relatively small anyway—much of it was not protected by quantitative restrictions—the numbers will be very small.

Senator Roblin: I am thinking of some Canadian manufacturers. I believe that James Flett is one who moved his plant from some place in Ontario to Mexico before the Free Trade Agreement. No doubt he will bring his product back to Canada, but then he would be caught by the Canada-Mexico tariff which presently exists. So that would be part of this \$1.2 billion that is coming in from Mexico. Personally I would love to know more about this Maquiladora thing, because it has all kinds of implications.

If this thing starts to take on real life, say after the GATT "fails", what should Canada do? Should we let events take

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Il faudra alors que je pose la question à quelqu'un d'autre. Quelles sont les conséquences du système Maquiladora pour le Canada? Ce système était en place avant l'Accord de libre-échange. Nous savons que la question du contenu local reste à résoudre. Je remarque dans les renseignements qui figurent ici que plus de la moitié de nos importations du Mexique sont des produits de haute technologie comme des pièces d'automobile et des pièces de télécommunication. Que se passe-t-il du côté des Maquiladoras? Comment évoluent les salaires? N'ont-ils pas tendance à augmenter? Les importations provenant de là-bas semblent faire pencher les lois douanières canadiennes contre le Mexique et cela n'a rien à voir avec le libre-échange. Il s'agit d'un commerce direct avec le Mexique. Combien de produits mexicains importons-nous par l'entremise du système de fabrication américain? Que pouvez-vous nous dire à ce sujet?

M. Harris: En ce qui concerne les salaires, à ma connaissance ils ont augmenté régulièrement dans les usines Maquiladora. Les hausses sont surtout attribuables au niveau de compétence étant donné que, comme dans la plupart de ces pays, la compétence de la main-d'œuvre a tendance à augmenter avec l'expérience. Vous commencez avec une main-d'œuvre peu qualifiée qui se contente d'assembler et vous passez à des tâches plus compliquées et à une spécialisation à l'intérieur de l'usine. Les travailleurs ont donc acquis de l'expérience et leurs salaires ont augmenté. Ce n'est pas étonnant et cette tendance devrait se poursuivre.

La question de la production des usines Maquiladora qui se fraye un chemin jusqu'au Canada, peu importe l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, est particulièrement intéressante. Je ne pense pas que qui que ce soit sache exactement ce qu'il en est, mais j'ai bien l'impression qu'avec la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange, nos services douaniers seront plus sensibles à la question du contenu et des règles d'origine. Il en a déjà été question. Certains se sont plaints d'engorgements à la frontière parce que les Douanes doivent vérifier si les règles d'origine sont bien respectées. Il se peut qu'elles découvrent des violations qui n'existaient pas avant l'Accord de libre-échange. C'est déjà arrivé. Par conséquent, étant donné la protection dont bénéficient un certain nombre de produits fabriqués aux États-Unis qui sont importés au Canada—la plupart d'entre eux n'étaient pas visés par des restrictions quantitatives—cela représente une quantité très limitée.

Le sénateur Roblin: Je pense à certains fabricants canadiens. Je crois que James Flett a déménagé son usine de l'Ontario au Mexique avant l'Accord de libre-échange. Il va certainement ramener ses produits au Canada, mais ils seront assujettis aux droits de douane en vigueur entre le Canada et le Mexique. Par conséquent, cela fera partie du 1,2 milliard qui nous vient du Mexique. Personnellement, j'aimerais beaucoup en savoir plus au sujet des usines Maquiladora étant donné qu'elles ont toutes sortes de répercussions.

Si ce projet commence à se matérialiser, disons après l'échec du GATT, que devrait faire le Canada? Devons-nous laisser

[Text]

their course, or should we try to get a seat at the table, and, if so, why?

Professor Harris: I do not have strong views on the subject but, like I said, it seems to me that assuming that the timetable will be a relatively long and slow one, Canada should at least be conciliatory or encouraging toward such an arrangement. I do not see that we have a lot to lose. Certainly it would be better to be at the table. I mean, if Mexico and the U.S. were to secure a free trade area of their own and we were to try to administer a complex of import restrictions to offset the effects of that agreement, we would probably be worse off in the long term outside that agreement than within it. So my general response would be: Let's get the Canadian negotiators to that table and get the best deal we can.

Senator Roblin: I have the impression that the attitude toward the theoretical advantages of a free trade association is rather lukewarm. Do you think we should get behind the concept and push it, rather than just going along for the ride? Is there enough advantage to Canada in the concept that we should get behind it and push it, or do you feel that it is really not that important to us? It is one thing to be enthusiastic and to try to see what you can do, and it is another to just go along.

Professor Harris: I have not given that idea a great deal of thought. The point is that we have a lot of protection against other countries besides Mexico. To perceive something special in the Mexican relationship that we do not perceive in our relationship with other developing countries is something else.

Senator Bosa: In connection with the Maquiladora region and the goods imported into the United States duty free, except for those parts that are being added, did I understand you to say that goods from that region have very little impact on Canada because very few of them trickle into the country?

Professor Harris: Yes.

Senator Bosa: What about the view that the goods manufactured in Maquiladora have perhaps saturated a market which Canadian manufacturers could have exploited?

Professor Harris: That is what I referred to as the trade diversion effect of the Mexican-U.S. free trade area. Under existing arrangements, the amount of Maquiladora activity is relatively small.

Senator Bosa: But it would still impact negatively.

Professor Harris: Yes, but the impact before was negative. It was there before and it is still there now. It is not as a consequence of the Canada-U.S. FTA.

Perhaps the more realistic question should be: Is there a prospect that the Maquiladora activity will take off and explode? I think the answer is no. I have two reasons for that belief. One is that many political interests in the United States will oppose that expansion. Second, there are limitations to the pace at which that kind of development can occur. Even within

[Traduction]

les événements suivre leur cours ou essayer de participer aux négociations et, dans l'affirmative, pourquoi?

M. Harris: Je n'ai pas d'opinion très arrêtée à ce sujet, mais comme je l'ai dit, en supposant que cela prendra pas mal de temps, je crois que le Canada devrait se montrer au moins conciliant ou favoriser ce genre d'accord. Je ne crois pas que nous ayons beaucoup à perdre. Il vaudrait certainement mieux participer aux négociations. Si le Mexique et les États-Unis établissent une zone de libre-échange entre eux et si nous devons administrer toutes sortes de restrictions des importations pour compenser les effets de cet accord, nous nous retrouverons sans doute dans une position moins avantageuse que si nous étions également signataires de l'entente. Par conséquent, je dirais qu'il vaut mieux que les négociateurs canadiens participent et qu'ils nous obtiennent les meilleures conditions possibles.

Le sénateur Roblin: J'ai l'impression que l'enthousiasme vis-à-vis des avantages théoriques d'une zone de libre-échange est assez mitigé. Pensez-vous que nous devrions promouvoir ce concept au lieu de nous contenter d'y souscrire. Présente-t-il suffisamment d'avantages pour le Canada pour que nous exerçons des pressions ou pensez-vous que ce n'est pas vraiment important pour nous? Ce n'est pas la même chose que d'être enthousiaste et d'essayer de faire le maximum ou de se contenter de se laisser porter par la vague.

M. Harris: Je n'ai pas beaucoup réfléchi à la question. Le fait est que nous avons de nombreuses mesures protectionnistes contre les autres pays, en plus du Mexique. Si nous voyons dans nos relations avec le Mexique quelque chose de plus que dans nos relations avec les autres pays en développement, c'est une autre question.

Le sénateur Bosa: En ce qui concerne les usines Maquiladora et les produits exportés aux États-Unis en franchise, mis à part les nouveaux produits, avez-vous bien dit que les marchandises en provenance de cette région causaient très peu de répercussions au Canada étant donné que la quantité qui se glisse chez nous est très limitée?

M. Harris: Oui.

Le sénateur Bosa: Que pensez-vous du point de vue selon lequel les marchandises fabriquées dans les usines Maquiladora ont peut-être saturé un marché que les fabricants canadiens auraient pu exploiter?

M. Harris: C'est ce que j'ai appelé l'effet de détournement commercial d'une zone de libre-échange Mexique-États-Unis. Dans le cadre des ententes actuelles, la production des usines Maquiladora est relativement limitée.

Le sénateur Bosa: Mais elle a quand même des répercussions négatives.

M. Harris: Oui, mais c'était déjà le cas avant. Ce n'est pas le résultat de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis.

Peut-être faudrait-il plutôt se demander si la production des usines Maquiladora risque de connaître un grand essor? Je crois que la réponse est non. J'ai deux raisons de le croire. D'une part, les nombreux intérêts politiques des États-Unis s'opposent à cette expansion. Deuxièmement, certains facteurs limitent le rythme auquel un tel essor pourrait se pro-

[Text]

Mexico we find very strong critics within the government toward what they refer to as unbalanced economic development associated with border assembly plants. So I think that while Maquiladora activity will grow, it will not grow at an unusual rate.

Senator van Roggen: Mr. Chairman, I should like to put on the record one paragraph from the Report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, Volume III, which deals with this subject. This was published in 1982. That report dealt with the possibility of the open-endedness of a proposed FTA with the United States and Mexico coming in. It consists of less than half of a page. I think it would be helpful if we have this on the record.

For the record, that report advocated negotiations on free trade between Canada and United States. It states:

It is also recognized that the United States will undoubtedly wish to keep open the possibility of moving toward closer economic co-operation with its southern neighbour, Mexico. Various proposals for a North American trilateral arrangement between Canada, Mexico and the United States have been made. But Mexico is still at an entirely different stage of development than Canada and the United States. These differences are recognized by the U.S. Administration. In transmitting the report on North American Trade Agreements to Congress in August 1981, President Reagan stated that "improving trade relations with Mexico and Canada separately rather than on a regional basis seems appropriate at the present time". Mexico's industry is highly protected and the country is not yet a member of the GATT. Mexican wage rates are considerably lower than either country's and, consequently, the special concerns of U.S. labour vis-à-vis Mexican labour would be quite different than their concerns vis-à-vis Canada. There is in Mexico a comparative lack of industrial infrastructure and of industries that could supply inputs for further manufacturing. The market for many advanced consumer goods is limited. Noting these differences, Professor Weintraub has suggested that with Mexico's current state of development it would be impossible at present to think of a balanced trilateral free trade arrangement. From the U.S. point of view, two concurrent sets of bilateral arrangements, i.e., a Canada-United States and Mexico-United States arrangement, would be more appropriate than a three-way agreement, he concluded.

The Committee's recommendation was:

The committee agrees that the time is not yet ripe to forge a truly North American free trade area including Mexico. Instead, the Canada-United States bilateral free trade agreement should be drawn up but specifically couched in regional North American terms.

I just thought it would be worthwhile having that on the record.

The Chairman: Prescient.

[Traduction]

duire. Même au Mexique il y a, dans les rangs du gouvernement, une vive opposition au développement économique déséquilibré résultant des usines de montage de la frontière. La production des Maquiladoras va sans doute augmenter, mais pas à un taux exceptionnel.

Le sénateur van Roggen: Monsieur le président, je voudrais citer un paragraphe du rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, volume III, qui porte sur la question. Il a été publié en 1982. Ce rapport traitait de la possibilité d'un accord de libre-échange avec les États-Unis et le Mexique. Il comprend moins d'une demi-page. Je crois qu'il serait utile de le citer ici.

Je rappelle que ce rapport préconisait des négociations en vue d'un libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Il y est dit ceci:

Il est également certain que les États-Unis voudront conserver la possibilité d'une coopération économique plus étroite avec leur voisin du Sud, le Mexique. Plusieurs propositions ont été formulées en vue d'un accord trilatéral nord-américain entre le Canada, le Mexique et les États-Unis. Mais le Mexique en est encore à un stade de développement très différent de celui du Canada et des États-Unis. Le gouvernement américain est conscient de ces différences. En transmettant le rapport sur les accords commerciaux nord-américains au Congrès, en août 1981, le Président Reagan a déclaré que «il semble préférable, pour le moment, d'améliorer les relations commerciales avec le Mexique et le Canada sur une base individuelle plutôt que régionale». L'industrie mexicaine est très protégée et le pays n'est pas encore membre du GATT. Les salaires en vigueur au Mexique sont beaucoup plus bas que dans les deux autres pays si bien que la main-d'œuvre américaine n'aurait pas les mêmes inquiétudes vis-à-vis de la main-d'œuvre mexicaine que vis-à-vis de la main-d'œuvre canadienne. L'infrastructure industrielle est relativement peu développée au Mexique et il n'y a pratiquement pas d'industries capables de fournir les intrants pour la fabrication. Le marché est limité pour un grand nombre de produits de consommation. En signalant ces différences, le professeur Weintraub a laissé entendre qu'étant donné le stade de développement actuel du Mexique, il serait impossible de songer à un accord de libre-échange trilatéral équilibré. Du point de vue des États-Unis, deux séries d'accords bilatéraux parallèles, l'un avec le Canada et l'autre avec le Mexique, seraient plus souhaitables qu'un accord trilatéral, estime-t-il.

La recommandation du Comité était la suivante:

Le Comité reconnaît que le moment n'est pas encore propice à l'établissement d'une zone de libre-échange vraiment nord-américaine qui comprendrait le Mexique. Il faudrait plutôt conclure un accord de libre-échange bilatéral Canada-États-Unis qui viserait spécifiquement cette région de l'Amérique du Nord.

J'ai cru utile de citer ce rapport.

Le président: Prémonitoire.

[Text]

Senator van Roggen: Yes.

I do have one or two questions.

Regarding the explosion of the Maquiladora plants, another thing we studied at some length—and I cannot put my finger on it—was the possibility of looking at those types of zones in Canada. We decided that that was not something that would benefit us. We felt there were many drawbacks.

You did not touch on one problem respecting Mexican free trade with the United States, whether or not Canada is involved, and that is Mexico's population explosion, which has been enormous compared to the population increases in the United States and Canada. They went from 16 million to 80 million over the past 50 years.

Am I correct that this exceeds the rate of the growth of Mexico's economy?

Professor Harris: That is correct.

Senator van Roggen: So the possibility of their closing the gap substantially on the standard of living and wages, in spite of their economic opening up since 1985, is remote if the population is outrunning the growth rate of their economy.

Professor Harris: Of course, birth rates are not written in stone. You can have amazing changes in demographics in a relatively short time.

We are into a whole different set of problems. If those growth rates continue, that involves a whole set of issues that go far beyond a free trade agreement.

Senator van Roggen: We talked about whether the thrust for this was coming from the Americans or the Mexicans, but the new market-driven thinking in Mexico City has pushed this initiative much more than the United States has. The United States is simply reacting because of the political reality of Congress and the large number of Mexicans in the southern United States, and so forth. Politically, it would be inappropriate for the United States not to be willing to talk.

Professor Harris: I agree, but that was also true a year ago. I do not know what has happened over the past three months that has suddenly pushed this to the front of the agenda.

Senator van Roggen: Maybe this will be raised during the forthcoming meeting of the presidents.

So you think the interest is coming more from Mexico than it is from the United States.

Professor Harris: The big economic push, yes.

Senator van Roggen: You mentioned cement as being one of the large subsidized industries in Mexico, but there are many other subsidized industries. I wonder what you visualize the impact would be on some of those large energy-dependent industries, bearing in mind that the question of subsidies would come to the fore.

Respecting cement, it is my understanding that Mexicans take natural gas, which they sell abroad at the BTU equivalent of \$18 a barrel oil, and sell that to the cement plants at the BTU equivalent of \$1.00.

[Traduction]

Le sénateur van Roggen: En effet.

J'ai une ou deux questions à poser.

En ce qui concerne l'essor des usines Maquiladora, que nous avons également longuement étudié—mais je ne peux pas mettre la main dessus—il a été question d'établir des zones de ce genre au Canada. Nous avons estimé que ce ne serait pas avantageux pour nous. À notre avis, cela présentait trop d'inconvénients.

Vous n'avez pas mentionné un obstacle au libre-échange entre le Mexique et les États-Unis, que le Canada y participe ou non, à savoir l'explosion démographique mexicaine qui a été considérable par rapport à la croissance de la population américaine ou canadienne. Le nombre d'habitants au Mexique est passé de 16 millions à 80 millions depuis 50 ans.

Ai-je raison de penser que ce taux dépasse le taux de croissance de l'économie mexicaine?

M. Harris: C'est exact.

Le sénateur van Roggen: Par conséquent, le Mexique a peu de chances de rattraper son retard sur le plan du niveau de vie et des salaires, malgré son ouverture économique depuis 1985, si la population augmente plus rapidement que le taux de croissance économique?

M. Harris: Le taux de natalité n'a évidemment rien de définitif. Vous pouvez assister à des changements démographiques surprenants en relativement peu de temps.

Cela pose un problème très différent. Si les taux de croissance se maintiennent, ils poseront une série de problèmes qui dépasseront de très loin la portée d'un accord de libre-échange.

Le sénateur van Roggen: Nous nous sommes demandés si cette initiative venait des Américains ou des Mexicains, mais en fait, elle vient surtout des nouveaux penseurs économiques de Mexico. Les États-Unis réagissent simplement à cause des réalités politiques du Congrès et du grand nombre de Mexicains qui se trouvent au sud des États-Unis. Du point de vue politique, les États-Unis ne peuvent pas se permettre de refuser le dialogue.

M. Harris: C'est vrai, mais ça l'était également il y a un an. Je ne pense pas que les événements de ces trois derniers mois en aient fait soudain une question prioritaire.

Le sénateur van Roggen: Elle sera peut-être abordée au cours de la prochaine réunion des présidents.

Vous croyez donc que l'initiative vient plus du Mexique que des États-Unis.

M. Harris: Les grosses pressions économiques, oui.

Le sénateur van Roggen: Vous avez dit que le ciment était l'une des grandes industries subventionnées du Mexique, mais il y en a également bien d'autres. Voyez-vous quelles seraient les répercussions d'un accord sur ces grosses industries qui consomment beaucoup d'énergie étant donné que la question des subventions revêtirait beaucoup d'importance.

En ce qui concerne le ciment, je crois que les Mexicains vendent à 1 \$ aux usines de ciment le gaz naturel qu'ils vendent à l'étranger 18 \$ pour l'équivalent en BTU d'un baril de pétrole.

[Text]

Professor Harris: I do not know if it is that low.

Senator van Roggen: It is \$1 or \$2. That is why every cement plant in the southern United States closed down 20 years ago.

Would you visualize the United States sitting still under a free trade agreement and accepting that?

Professor Harris: No; that is one of the many hurdles that would have to be overcome.

Senator van Roggen: You mentioned that Mexico has a standard of living and wage scales one-tenth, one-sixth, or one-eighth of those in the United States. Then you said an advantage to Canada, if there were a three-way deal, would be the increased size of the market we would be looking at. You said that would be the equivalent of two Californias.

Professor Harris: Assuming growth is restored in Mexico. I believe I said that.

Senator van Roggen: I did not catch that, because two Californias, quite apart from there being 50 million people, which gets close to the Mexican population, would not mean a standard of living ten times as high; so you would not be adding two California markets.

Professor Harris: The optimistic scenario would be to take growth rates in countries like Korea. The Mexicans have a growth rate even higher than Korea, but, excluding Mexico's oil, if they could get those kinds of growth rates then we are looking at very big increases in the market over time.

Senator van Roggen: Would I be correct in summarizing your viewpoint by saying that this is unlikely, that this will take time, that we should not jump now as opposed to holding a watching brief, but that we should be ready to say that we want to come to the table if they start opening formal negotiations.

Professor Harris: Yes, because I have not thought about this question respecting how enthusiastic we should be in that process. That is an interesting question.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, I must say that I did not think this was an important issue as it affects the Canada-U.S. Free Trade Agreement when this was first brought to our attention by Senator van Roggen, but since that time I have spent some time looking at this. It is of concern in several ways. I just want to test that to see this. As a matter of fact, your statistics have even accelerated this concern, because I did not realize that on the value-added side, in terms of goods, we are heavy consumers of wire cable, television equipment, radio equipment, electronic equipment, telecom equipment. We are, per capita, the highest users in the world.

Essentially, when I take a look at the statistical sheet you showed us, it indicates that Mexico is now outstripping us in terms of its exports. I see on the other side that Northern Telecom, Canada Wire and other Canadian companies are obviously down there for, I assume, manufacturing export reasons. That appears to be of great concern on the one hand. On the other hand, I notice that on the auto parts side Ontario is a major beneficiary from our strong auto parts infrastructure. I

[Traduction]

M. Harris: Je ne savais pas que le prix était si bas.

Le sénateur van Roggen: Il s'agit de 1 \$ ou 2 \$. C'est pourquoi toutes les usines de ciment du Sud des États-Unis ont fermé leurs portes il y a 20 ans.

Voyez-vous les États-Unis accepter cela dans le cadre d'un accord de libre-échange?

M. Harris: Non, il s'agit de l'un des nombreux obstacles à surmonter.

Le sénateur van Roggen: Vous avez dit qu'au Mexique le niveau de vie et les salaires correspondaient au dixième, au sixième ou au huitième de ceux des États-Unis. Vous avez déclaré qu'en cas d'accord trilatéral, l'avantage pour le Canada serait l'augmentation du marché auquel il aurait accès. Vous avez parlé de l'équivalent de deux Californies.

M. Harris: En supposant que la croissance reprenne au Mexique. Je crois l'avoir précisé.

Le sénateur van Roggen: Je n'ai pas très bien compris que vous parliez de deux Californies étant donné que même si cela représente 50 millions d'habitants soit presque l'équivalent de la population mexicaine, le niveau de vie ne serait pas dix fois plus élevé, si bien que vous n'auriez pas de marché équivalent à celui de la Californie.

M. Harris: Dans le meilleur des cas, le taux de croissance pourrait s'apparenter à celui de pays comme la Corée. Les Mexicains ont même un taux de croissance supérieur, sans tenir compte du pétrole et il faut donc s'attendre à un essor considérable de ce marché avec le temps.

Le sénateur van Roggen: Pour récapituler ce que vous avez dit, il s'agit d'une perspective très improbable qui ne se matérialisera pas du jour au lendemain, il vaut mieux attendre au lieu de se précipiter et si des négociations officielles débutent, nous devrions y participer.

M. Harris: Oui, parce que je n'ai pas réfléchi à la question et à l'enthousiasme qu'il convient de manifester. Il s'agit là d'une question intéressante.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, je ne pensais pas qu'il s'agissait d'une question importante touchant l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis lorsque le sénateur van Roggen nous l'a signalée pour la première fois, mais depuis, je l'ai étudiée assez longuement. Elle me préoccupe à plusieurs égards. Je voudrais seulement vérifier une chose. En fait, vos chiffres m'inquiètent encore plus, car je ne m'étais pas rendu compte qu'en ce qui concerne la valeur ajoutée, nous sommes, per capita, les plus grands consommateurs au monde de câble électrique, d'équipement de télévision et de radio, de matériel électronique et d'équipement de télécommunication.

Les statistiques que vous nous avez montrées indiquent que le Mexique est en train de nous dépasser dans ce domaine. D'un autre côté, je vois que Northern Telecom, Canada Wire et d'autres compagnies canadiennes sont établies là-bas, sans doute pour exporter leur production. C'est là un phénomène très inquiétant. D'un autre côté, je remarque qu'en ce qui concerne les pièces d'automobile, l'Ontario est le principal bénéficiaire de notre solide infrastructure. Je crois que l'industrie des

[Text]

think it is the second largest generator of jobs in the province of Ontario. Again, the border zone appears to be an escape valve for parts manufacturers in southern Ontario who are concerned with wage rates, government regulations and all of the things we have heard of at previous hearings about Ontario not being a desirable location for auto parts. I note that on one or two occasions Canadian companies have moved to Mexico. I assume they are then able to reintroduce those goods back to the manufacturers on a just-in-time basis and they qualify under the auto pact.

Professor Harris: Has that happened recently?

Senator Grafstein: In the last year and a half there was one highly publicized small auto parts manufacturer who left the province of Ontario and reappeared in a different form in Mexico some days later. I take it that some of those auto parts are coming back into the Auto Pact through the arrangement between the United States and Mexico.

Senator Stollery: That is because the rules of origin under the Auto Pact are different from the rules under the FTA. They are legitimately allowed to do that.

Senator Roblin: Do they pay a Canadian tariff?

Senator Grafstein: When you compound that with the information you have given us with wage rates, the difference of our strong dollar compared, obviously, to a weaker peso, these factors all combine to produce the political will that seems to be clear on the American side. We have had two successive presidents, one from California and one from Texas. Both of them have very strong links with cheap labour from Mexico. The Secretary of State, the second most powerful man in the United States, comes from Texas. If you add all these factors together and put them on a balance sheet, this is not, to my mind, a passing whim on behalf of those who create the political will in the United States.

On the Mexican side, their problem appears to me to be the search for equity or capital investment to offset their debt problem. Again, by reducing the barriers that you have suggested, this makes it easier for a freer flow of capital investment. Certainly, Canadians are taking advantage of that under more restrictive circumstances and it would obviously be more attractive for Canadian investment to proceed, assuming they can reimport those goods back into their own manufacturing lines or into the United States. All these things combine, to me, to be a very worrisome scenario. It strikes me that we have to do more than just wait to see what the Americans are going to do before we divine what is in our national interest.

Professor Harris: Under the Free Trade Agreement we can do whatever we like. It is not a common market. We can choose to erect whatever barriers we perceive as being necessary for whatever reasons. Of course, we are still subject to the provisions of GATT which, so far, we have not given up on. Whether we would choose to exercise those or not, I do not know.

[Traduction]

pièces d'automobile se classe au deuxième rang des fournisseurs d'emplois en Ontario. La zone frontalière semble également très attirante pour les fabricants de pièces du Sud de l'Ontario qui, à cause des salaires, de la réglementation et de toutes les doléances que nous avons entendues lors d'audiences antérieures au sujet de l'Ontario, estiment que la province n'est pas un bon endroit pour la fabrication des pièces d'automobile. Je remarque qu'une ou deux compagnies canadiennes ont déménagé au Mexique. Je suppose qu'elles arrivent à renvoyer leur production chez les fabricants aux dates requises et que ces importations sont admissibles en vertu du pacte de l'automobile.

M. Harris: Est-ce arrivé récemment?

Le sénateur Grafstein: Il y a un an et demi, on a beaucoup parlé d'un petit fabricant de pièces d'automobile qui a quitté l'Ontario et a réapparu, quelques jours plus tard, sous une forme différente, au Mexique. Je crois qu'une partie de ces pièces d'automobile reviennent chez nous dans le cadre de l'entente conclue entre les États-Unis et le Mexique.

Le sénateur Stollery: C'est parce que les règles d'origine prévues dans le Pacte de l'automobile ne sont pas les mêmes que dans l'Accord de libre-échange. Ces transactions sont légitimes.

Le sénateur Roblin: Ces compagnies paient-elles les droits de douane canadiens?

Le sénateur Grafstein: Tous les facteurs dont vous nous avez parlé, concernant les salaires, la différence entre notre dollar fort et un peso faible, contribuent à créer la volonté politique que l'on constate du côté américain. Nous avons eu deux présidents successifs, l'un de Californie et l'autre du Texas. Les deux ont des liens très forts avec la main-d'œuvre à bon marché du Mexique. Le Secrétaire d'État, l'homme le plus puissant des États-Unis immédiatement après le Président, vient du Texas. Si vous additionnez tous ces facteurs, ce n'est pas là un simple caprice de la part de ceux qui prennent les décisions politiques aux États-Unis.

Du côté des Mexicains, ils semblent à la recherche de capitaux d'investissement pour régler leur problème d'endettement. L'abaissement des barrières permet aux capitaux d'investissement de circuler plus librement. Les Canadiens profitent de ces conditions moins restrictives et les entreprises canadiennes seraient plus désireuses d'investir au Mexique à condition qu'elles puissent réimporter leurs marchandises au Canada ou aux États-Unis. Nous avons là tous les éléments d'un scénario très inquiétant. À mon avis, nous ne pouvons pas nous contenter d'attendre de voir ce que feront les Américains pour déterminer où sont nos intérêts.

M. Harris: L'Accord de libre-échange nous permet de faire ce que nous voulons. Ce n'est pas un marché commun. Nous pouvons choisir d'ériger les barrières que nous croyons nécessaires pour une raison ou une autre. Bien sûr, nous sommes toujours assujettis aux dispositions du GATT auxquelles nous n'avons pas encore renoncé. J'ignore si nous déciderons ou non de le faire.

[Text]

Senator Stollery: Certainly, within the last couple of years, a lot of congressmen have been saying that one of the answers to Europe 1992 would be the forming of a block of Canada, United States and Mexico. I would say that that was an accepted wisdom on the part of a group of congressmen and U.S. senators. They felt that the way to take on Europe would be to create this North American block. One of the most prominent congressman who espoused that view was from New Jersey.

Professor Harris: I disagree. That may be some people's view but I would go back to the remarks I made earlier and say that there are enormous structural differences among Canada, the United States and Mexico. The difficulties that would have to be overcome to write and administer a free trade arrangement with the existing institutional structures of these two economies are absolutely staggering. It would be easier to integrate Eastern Europe with Western Europe than it would be to integrate Mexico into the United States.

Senator Stollery: I totally agree with you, and I was astounded to know that sensible men and women thought the opposite. We are dealing with a country that is, politically, in the dark ages. It has never held an election in its entire history.

Senator Grafstein: There is another example that we should put on the record—namely, that of a company called Bendix Safety Restraints which relocated about 90 per cent of its seat-belt production to Mexico. It still produces for the Canadian market in Canada, but it serves the U.S. from Mexico. This is another public example of the information I talked about earlier. I am concerned as to whether or not we should be more concerned about this. We have been almost pacifist in terms of our approach. I was quite pacifist about the idea until Senator van Roggen brought it to the attention of the committee, and then I started asking about it. I welcomed the chairman's initiative in bringing you here to sharpen our focus. It seems to me to be a bigger issue and a bigger problem and I do not think we are prepared for the ramifications if the United States chooses, for whatever reasons, to go ahead. The United States is not noted for moving smoothly. It jumps, and everyone is caught in the backlash.

Professor Harris: I do not know about that, but what I can say is if you look at the operation of global manufacturing, recently Mexico has become an interesting location for some firms. This process has been going on for almost 30 years beginning in the early 1960s. If you studied in detail the value-added components in terms of what is manufactured where, you will see that goods are manufactured all over the world. Why Mexico should be of particular concern at this point in time relative to the Philippines, Hong Kong, Malaysia, Taiwan and mainland China eludes me. Presumably, all of the Eastern European countries are now on the block. You have to realize that their wage rates are also very competitive and they have a much more highly skilled labour force than the Mexicans.

I would argue that, in terms of real production, Eastern Europe is going to be the real competition in the next decade. The Mexicans are small potatoes. In 10 years they may get up

[Traduction]

Le sénateur Stollery: Depuis deux ans, de nombreux représentants du Congrès préconisent de constituer un bloc formé du Canada, des États-Unis et du Mexique pour répondre à Europe 1992. Je dirais même qu'un groupe de représentants du Congrès et de sénateurs américains étaient d'accord sur ce principe. Ils estimaient que, pour faire face à l'Europe il faudrait créer un bloc nord-américain. L'un des membres du Congrès les plus éminents qui partageaient ce point de vue venait du New Jersey.

M. Harris: Je ne suis pas d'accord. C'est peut-être ce que pensent certaines personnes, mais j'en reviens à ce que j'ai dit tout à l'heure au sujet des différences structurelles énormes entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Les obstacles à surmonter pour conclure et administrer un accord de libre-échange dans le cadre des structures institutionnelles actuelles de ces deux économies sont quasiment insurmontables. Il serait plus facile d'intégrer l'Europe de l'Est dans l'Europe de l'Ouest que le Mexique dans les États-Unis.

Le sénateur Stollery: Je suis tout à fait d'accord avec vous et j'ai été étonné d'apprendre que des hommes et des femmes intelligents pensaient le contraire. Il s'agit là d'un pays qui, sur le plan politique, en est encore au moyen-âge. Il n'a jamais tenu une seule élection de toute son histoire.

Le sénateur Grafstein: Nous pourrions également citer l'exemple de la compagnie Bendix Safety Restraints qui a déménagé environ 90 p. 100 de sa production de ceintures de sécurité au Mexique. Elle produit encore au Canada pour le marché canadien, mais elle dessert les États-Unis à partir du Mexique. Voilà un autre exemple de la situation dont j'ai parlé tout à l'heure. Je me demande s'il ne faudrait pas s'en soucier davantage. Nous avons adopté une approche que l'on pourrait presque qualifier de pacifiste. Je voyais l'idée d'un assez bon œil jusqu'à ce que le sénateur van Roggen nous en parle et que je commence à me poser des questions. Je me réjouis que le président vous ait invité à comparaître pour mieux nous éclairer. Je vois là un problème plus grave que je ne le pensais et je ne crois pas que nous soyons prêts à faire face aux conséquences si les États-Unis décident, pour une raison ou une autre, d'aller de l'avant. Les États-Unis n'ont pas la réputation d'opérer en douceur. Ils font tête baissée éblouissant tout le monde sur leur passage.

M. Harris: Je peux seulement vous répondre que si vous prenez la fabrication à l'échelle internationale, le Mexique est récemment devenu un emplacement intéressant pour certaines entreprises. Ce processus a débuté il y a près de 30 ans, dans les années 60. Si vous étudiez en détail à quel endroit sont fabriqués les divers produits, vous verrez qu'ils le sont dans le monde entier. Je ne vois pas pourquoi nous devrions nous préoccuper du Mexique pour le moment plutôt que des Philippines, de Hong Kong, de la Malaisie, de Taiwan et de la Chine continentale. Tous les pays d'Europe de l'Est sont maintenant sur les rangs. Leurs salaires sont également très compétitifs et ils ont une main-d'œuvre beaucoup plus qualifiée que les Mexicains.

Sur le plan de la production réelle, c'est sans doute l'Europe de l'Est qui pourrait vraiment nous concurrencer au cours de la prochaine décennie. Les Mexicains ne font pas le poids. Dans

[Text]

to capacity and it may then be an important issue for Canada, but compared to Eastern Europe it is small potatoes. That is how I assess the order of magnitude.

The Deputy Chairman: Honourable senators, with those dramatic words, that we are not likely to top, I think we should conclude our hearing. I thank Dr. Harris for being so cooperative and so candid.

The committee continued camera.

[Traduction]

dix ans, ils seront peut-être à la hauteur et il se peut qu'ils posent un sérieux problème pour le Canada, mais à côté de l'Europe de l'Est ils ne font pas le poids. Voilà où je les situe.

Le vice-président: Honorables sénateurs, je pense que nous devrions conclure sur ces belles paroles. Je remercie le professeur Harris de s'être montré aussi coopératif et aussi sincère.

La séance se poursuit à huis clos.

"Appendix 26-A"

Table 1. U.S. Import of Manufactures Exceeding \$20 Million
from Mexico and Canada
(Value in millions of U.S. dollars, and range of U.S. MFN tariff, 1987^a)

SITC	Product	Mexico	Canada	Range of U.S. MFN tariff (%) ^d
5122	Alcohols, phenols, etc.	22	98	0-20
5133	Inorganic acids, etc.	61	69	0-4
5135	Metallic oxide for paint	25	51	na
5141-3	Metal composed of inorganic acid	34	140	0-17; median 3
5811	Product of condensation, etc.	43	99	0-12.5
5812	Product of polymerization, etc.	73	314	20 ^e
6291	Rubber tires, tubes	38	530	0-5; median 4
6318	Wood simply worked, nes	60	70	0-5
6412	Other printing paper, nes	32	514	0-17; median 5
6419	Other paper, etc., nes, bulk	22	230	0-17; median 5
6429	Paper, etc., articles, nes	183	76	0-17; median 5
6516	Yarn of synthetic fibers	26	28	9-15; median 12
6569	Other textile products	70	41	0-30 ^e
6612	Cement	157	159	0-\$0.22/ton
6647	Safety glass	109	157	5-6
6651	Bottles, etc., of glass	23	39	6-38
6742	Iron, steel medium plate	36	247	6.5
6748	Iron, steel thin-coated, nes	54	133	6.5
6783	Iron, steel tube, pipe, nes	48	250	1-8
6811	Silver unworked, partly worked	277	123	0-6
6821	Copper alloys, unwrought	56	356	1-6
6822	Copper alloys, worked	45	88	1
6851	Lead, alloys unwrought	29	62	3.5 (on lead content)
6861	Zinc, alloys unwrought	42	302	2-19
6922	Mild transport boxes, etc.	23	37	0-6; median 5
6952	Tools, nes	24	55	4-8
6981	Locksmiths' wares	73	246	2-7.5; median 6
6986	Springs and leaves	36	187	4-6
6989	Other base metal manufactures	54	291	0-6
7115	Piston engines, nonair	973	1,639	0-4; median 3.7
7143	Statistical machines	150	477	na
7149	Office machines, nes	317	674	0-5; median 3.7
7184	Construction mining machinery, nes	30	225	0-3.7
7191	Heating, cooling equipment	124	132	2-4
7192	Pumps, centrifuges	103	291	0-3
7193	Mechanical handling equipment	76	262	0-6
7195	Powered tools, nes	25	81	2.5-4.5
7199	Machine parts, accessories, nes	64	330	0-6; median 4
7221	Electric power machinery	538	286	3
7222	Switchgear, etc.	516	313	5-6
7231	Insulated wire, cable	1,001	226	5-8; median 5.3
7241	Television receivers	293	32	6-15
7242	Radio broadcast receivers	604	15	4-8; median 5
7249	Telecommunications equipment, nes	813	567	5-8; median 5
7250	Domestic electric equipment	156	111	0-5
7291	Batteries, accumulators	56	30	5.1-5.3
7292	Electric lamps, bulbs	27	32	0-8; median 3.7
7293	Transistors, valves, etc.	318	533	0
7294	Automotive electrical equipment	107	105	0-8; median 3
7295	Electrical measuring, control equipment	55	223	4-10; median near 10

7299	Other electrical machinery	299	193	3-5; median 4
7321	Passenger motor vehicles, except buses	1,178	10,257	2.5-8.5; median near 8.5
7323	Lorries, trucks	89	3,700	na
7328	Motor vehicle parts, nes	651	5,143	0-4; median 3
8124	Lighting equipment	38	27	0-8; median 3.7
8210	Furniture	311	1,031	2.5-9; median 6
8411	Textile clothes, not knit	307	96	median 17 ^c
8414	Clothing, accessories knit	66	35	above 20 ^c
8510	Footwear	105	35	2-48; median 37.5
8619	Measuring, controlling instruments	106	202	0-8; median 5
8912	Sound recording tapes, discs	74	57	4.2
8930	Articles of plastic, nes	80	555	2-14; median 5
8942	Toys, indoor games	88	27	0-12; median 7
8944	Outdoor sporting goods, nes	31	62	0
8960	Works of art, etc.	89	136	0-11; median near 11

Source: Data compiled from tapes of United Nations trade statistics; tariff and nontariff measures provided by U.S. Department of Commerce from U.S. International Trade Commission, *Harmonized Tariff Schedule of the United States*, 1st ed., supp. 3 (Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1988).

na = not applicable.

nes = not elsewhere specified.

^aManufactures are defined as Standard International Trade Classification (SITC) categories 5-8.

^bIt was necessary to translate SITC categories to the harmonized system (HS) now used for U.S. tariff purposes, and this is an inexact procedure. Hence, tariff ranges are shown. The conversions from SITC to HS are based on United Nations, *Standard International Trade Classification*, 3rd rev. (New York, 1986).

^cThe products in excess of \$100 million exports are all produced primarily in the Federal District or the State of Mexico, with the exceptions of 7143 (Jalisco), 7191 (Nuevo Leon), 7293 (Jalisco), 7328 (Puebla), and 8510 (Jalisco). Of these exceptions, the Federal District and Mexico have the second-largest share of production for all items save 8510 (Guanajuato). These locational emphases reflect the dominance of the Federal District, Monterrey, and Guadalajara in Mexico's industrial production.

^dMost numbers are rounded. The MFN tariff is that normally levied on imports from Mexico. This tariff will gradually decline to zero for imports from Canada.

^eThese are estimated ad valorem equivalents of mixed ad valorem and specific tariffs.

«Appendice 26-A»

Tableau 1. Importations américaines de biens manufacturés
provenant du Mexique et du Canada et dont la valeur excède
20 millions de dollars
(Valeur en millions de dollars U.S. et variation du tarif américain de la NPF, 1987^a)

CTCI	Produit	Mexique	Canada	Variation du tarif américain de la NPF (%) ^d
5122	Alcohols, phénols, etc.	22	98	0-20
5133	Acides inorganiques, etc.	61	69	0-4
5135	Oxide métallique pour la peinture	25	51	so
5141-3	Métal composé d'acide inorganique	34	140	0-17; médiane de 3
5811	Produit de condensation, etc.	43	99	0-12.5
5812	Produit de polymérisation, etc.	73	314	20 ^e
6291	Pneus, chambres à air	38	530	0-5; médiane de 4
6318	Bois travaillé sommairement, nma	60	70	0-5
6412	Autres papiers à impression, nma	32	514	0-17; médiane de 5
6419	Autres papiers, etc., nma, en vrac	22	230	0-17; médiane de 5
6429	Papier, etc., articles de, nma	183	76	0-17; médiane de 5
6516	Fil de fibres synthétiques	26	28	9-15; médiane de 12
6569	Autres produits textiles	70	41	0-30 ^e
6612	Béton	157	159	0-\$0.22/tonnes
6647	Verre de sécurité	109	157	5-6
6651	Bouteilles, etc., de verre	23	39	6-38
6742	Plaque moyenne de fer, d'acier	436	247	6.5
6748	Enrobage mince de fer, d'acier, nma	54	133	6.5
6783	Tube, tuyau de fer, d'acier, nma	48	250	1-8
6811	Argent non travaillé, partiellement travaillé	277	123	0-6
6821	Alliages de cuivre, non ouvrés	56	356	1-6
6822	Alliages de cuivre, ouvrés	45	88	1
6851	Alliages de plomb, non ouvrés	29	62	3.5 (sur la teneur)
6861	Alliages de zinc, non ouvrés	42	302	2-19
6922	Boîtes de transport Mil, etc.	23	37	0-6; médiane de 5
6952	Outils, nma	24	55	4-8
6981	Articles de serrurerie	73	246	2-7.5; médiane de 6
6986	Ressorts et lames	36	187	4-6
6989	Autres produits manufacturés à base de métal	54	291	0-6
7115	Machines à piston, ne fonctionnant pas à l'air	973	1,639	0-4; médiane de 3.7
7143	Machines statistiques	150	477	so
7149	Machines de bureau, nma	317	674	0-5; médiane de 3.7
7184	Machines pour l'exploitation minière (construc- tion), nma	30	225	0-3.7
7191	Appareils de chauffage, de refroidissement	124	132	2-4
7192	Pompes, centrifugeuses	103	291	0-3
7193	Appareils de manutention mécaniques	76	262	0-6
7195	Outils à moteur, nma	25	81	2.5-4.5
7199	Pièces de machine, accessoires, nma	64	330	0-6; médiane de 4
7221	Machines électriques	538	286	3
7222	Appareillage de connexion, etc.	516	313	5-6
7231	Fil, câble isolé	1,001	226	5-8; médiane de 5.3
7241	Téléviseurs	293	32	6-15
7242	Récepteurs radio	604	15	4-8; médiane de 5
7249	Appareils de télécommunication, nma	813	567	5-8; médiane de 5
7250	Appareils électriques domestiques	156	111	0-5
7291	Piles, accumulateurs	56	30	5.1-5.3
7292	Lampes, ampoules électriques	27	32	0-8; médiane de 3.7

7293	Transistors, valeurs, etc.	318	533	0
7294	Appareillage électrique pour automobiles	107	105	0-8; médiane de 3
7295	Appareils de mesure et de contrôle électriques	55	223	4-10; médiane de près de 10
7299	Autres machines électriques	299	193	3-5; médiane de 4
7321	Véhicules à moteur pour passagers, sauf autobus	1,178	10,257	2.5-8.5; médiane de près de 8.5
7323	Camions	89	3,700	so
7328	Pièces de véhicules à moteur, nma	651	5,143	0-4; médiane de 3
8124	Appareils d'éclairage	38	27	0-8; médiane de 3.7
8210	Pièces d'ameublement	311	1,031	2.5-9; médiane de 6
8411	Vêtements de textiles et non de tricot	307	96	médiane de 17 ^c
8414	Vêtements, accessoires en tricot	66	35	plus de 20 ^c
8510	Chaussures	105	35	2-48; médiane de 37.5
8619	Instruments de mesure et de contrôle	106	202	0-8; médiane de 5
8912	Disques, bandes d'enregistrement sonore	74	57	4.2
8930	Articles de plastique, nma	80	555	2-14; médiane de 5
8942	Jouets, jeux intérieurs	88	27	0-12; médiane de 7
8944	Articles de sport pour l'extérieur, nma	31	62	0
8960	Oeuvres artistiques, etc.	89	136	0-11; médiane de près de 11

Source: Données compilées à partir de bandes sur les statistiques commerciales des Nations Unies; données tarifaires et non tarifaires fournies par le ministère du commerce des États-Unis à partir de l'ouvrage *Harmonized Tariff Schedule of the United States*, Commission du commerce international des États-Unis, 1^{ère} édition, supplément 3 (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1988).

so = sans objet.

nma = non mentionné ailleurs.

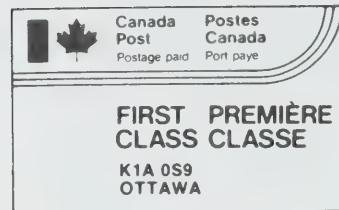
^aLes biens manufacturés sont définis comme les catégories 5 à 8 de la Classification type pour le commerce international (CTCI).

^bIl a fallu transposer les catégories de la CTCI au système harmonisé (SH) maintenant utilisé par les autorités douanières américaines. Puisqu'il n'y a pas concordance parfaite entre ces deux systèmes, le tarif douanier varie de l'un à l'autre. Les transpositions du CTCI au SH ont été faites en se fondant sur l'ouvrage des Nations Unies intitulé: *Classification type pour le commerce international*, 3^e révision (New York, 1986).

^cLes produits dont la valeur des exportations est supérieure à 100 millions de dollars sont fabriqués principalement dans le district fédéral ou l'État de Mexico, à l'exception des produits suivants: 7143 (Jalisco), 7191 (Nuevo Leon), 7293 (Jalisco), 7328 (Puebla), et 8510 (Jalisco). Pour toutes ces exceptions, le district fédéral et Mexico occupent le second rang quant à la production sauf dans le cas de 8510 (Guanajuato). Ces concentrations de la production témoignent du rôle prépondérant joué par le district fédéral, Monterrey et Guadalajara dans la production industrielle mexicaine.

^dLa plupart des chiffres sont arrondis. Le tarif de la NPF est celui qui est habituellement exigé sur les importations provenant du Mexique. Ce tarif sera progressivement éliminé pour les importations en provenance du Canada.

^eIl s'agit d'équivalents ad valorem estimatifs des tarifs composites (droits spécifiques et droits ad valorem).



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

Professor Richard Harris, Professor of Economics, Queen's
University.

M. Richard Harris, professeur d'économie, Université
Queen's.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, May 15, 1990

Issue No. 27

Twenty-fifth Proceedings on:

Monitoring the implementation and
application in both countries of
the *Canada-United States Free Trade
Agreement Implementation Act* as
well as any other related trade
development

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mardi 15 mai 1990

Fascicule n° 27

Vingt-cinquième fascicule concernant:

L'application de la *Loi de
mise en œuvre de l'Accord de
libre-échange Canada-États-Unis* dans
les deux pays visés ainsi que tout
autre développement commercial qui y
serait lié

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	*MacEachen, P.C.
Atkins	(or Frith)
Bolduc	*Murray, P.C.
Bosa	(or Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, P.C.
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Grafstein	<i>Guysborough</i>)
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Asselin	*MacEachen, c.p.
Atkins	(ou Frith)
Bolduc	*Murray, c.p.
Bosa	(ou Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, c.p.
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Grafstein	<i>Guysborough</i>)
LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, April 5, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as on any other related trade developments; and

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the Second Session of the Thirty-third Parliament and the First Session of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant la deuxième session de la trente-troisième Législature et durant la première session de la trente-quatrième Législature soit renvoyés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 15, 1990
(33)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:13 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Bosa, Fairbairn, Gigantès, MacEachen, Ottenheimer and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Other Senators present: The Honourable Senators Simard, Stollery and van Roggen. (3)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Ian Stewart, Advisor to the Committee, Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant Advisor.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

Daniel W. Romanko, Managing Director, Canadian Steel Producers Association;

Donald K. Belch, Director, Government Relations, Stelco.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated April 5, 1989, "To monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as any other related trade developments".

The Honourable Senator Ottenheimer moved—That the charts presented by the witnesses and discussed during the meeting be printed as an appendix to this days Proceedings (*See Appendix "FA-27"*).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Messrs. Romanko and Belch each made an opening statement and answered questions.

At 5:30 p.m., the Committee adjourned to 4:00 p.m., Tuesday, May 22, 1990.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 15 MAI 1990
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 13 sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Bosa, Fairbairn, Gigantès, MacEachen, Ottenheimer et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Simard, Stollery et van Roggen. (3)

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Ian Stewart, conseiller du Comité, M. Peter Dobell, conseiller et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Témoins:

Daniel W. Romanko, président-directeur général, Association canadienne des producteurs d'acier;

Donald K. Belch, directeur, Relations avec le gouvernement, Stelco.

Le Comité poursuit ses délibérations conformément à son ordre de renvoi du 5 avril 1989 ainsi libellé: «Suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et en faire rapport».

L'honorable sénateur Ottenheimer propose,—Que les tableaux présentés par les témoins et discutés durant la réunion figurent en annexe au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui (*voir Annexe «AE-27»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MM. Romanko et Belch font chacun une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 17 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 16 heures le mardi 22 mai 1990.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 15, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 o'clock p.m. to monitor the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, as you know, I obtained special permission from the Senate for our committee to meet today at 4 o'clock notwithstanding the fact that the Senate is still sitting. I did that because it was apparent that there was a considerable body of work before the Senate this afternoon and it was difficult to predict just when the House would rise.

This afternoon we will hear testimony about the state of affairs in Canada's steel industry. We have two witnesses with us: Mr. Daniel Romanko, the Managing Director of the Canadian Steel Producers Association and Mr. Donald Belch, the Director of Government Relations for Stelco.

I will not attempt to say anything about the demand for steel in Canada, the condition of our exports to the United States or the condition of imports of steel from the United States because I assume the witnesses will deal with these matters.

Do you have an opening statement, Mr. Romanko?

Mr. Daniel W. Romanko, Managing Director, Canadian Steel Producers Association: Thank you, Mr. Chairman. What I plan to do this afternoon is to go through our opening statement with you which you all have in your package. Then Mr. Belch will comment on the four pages of different charts and the other material in your package.

At the outset I should like to thank you for this opportunity. The steel industry, as you know, is by and large Canadian owned and we appreciate the opportunity to come here and talk to you about the state of affairs in our industry.

The Canadian Steel Producers Association comprises 14 companies across Canada that melt and pour steel. We have substantial facilities in eight of the ten provinces. Our member companies employ some 43,000 wage earners and generate well over \$10 billion in annual sales both domestically and abroad.

Over half of every tonne of steel melted in Canada today is produced through the use of recycled steel. In over half of our facilities, those using electric arc furnaces, all of the steel is produced through recycling. The steel industry is the original recycler.

The steel industry is also capital intensive. In the last ten years Canadian steelmakers have made major investments in capital improvements. Total investments from 1980 to 1989 amounted to over \$5.4 billion, more than the grand total of all

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 15 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à seize heures pour étudier la mise en vigueur et l'application de la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis dans les deux pays et se pencher sur toute autre question connexe touchant aux échanges commerciaux.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, vous savez que j'ai obtenu pour notre Comité la permission de siéger à quatre heures cet après-midi même si les délibérations du Sénat se poursuivent. Je l'ai fait parce que le Sénat avait beaucoup de pain sur la planche et qu'on pouvait difficilement prévoir quand sa séance prendrait fin.

Nous entendrons aujourd'hui des témoignages sur la situation de l'industrie sidérurgique canadienne. Nous accueillons M. Daniel Romanko, le président et directeur général de l'Association canadienne des producteurs d'acier, et M. Donald Belch, qui est directeur du service des relations gouvernementales de la compagnie Stelco.

Je ne tenterai pas de vous parler de la demande d'acier au Canada, de la situation de nos exportations aux États-Unis ni de celle des exportations américaines au Canada parce que nos invités le feront sans doute.

Avez-vous une déclaration préliminaire, monsieur Romanko?

M. Daniel W. Romanko, président et directeur général, Association canadienne des producteurs d'acier: Merci, monsieur le président. Cet après-midi, je comptais parcourir avec vous la déclaration préliminaire que vous avez tous dans votre documentation. Ensuite, M. Belch commentera les quatre pages de tableaux et les autres documents qui forment le cahier.

En premier lieu, je vous remercie de nous accueillir. L'industrie sidérurgique, comme vous le savez, appartient en majeure partie à des Canadiens, et nous sommes reconnaissants de cette occasion de venir vous parler de notre situation.

L'Association canadienne des producteurs d'acier se compose de 14 compagnies situées partout au Canada. Nos membres possèdent des installations importantes dans huit des dix provinces canadiennes. Ils emploient environ 43 000 salariés et leurs ventes, tant au pays qu'à l'étranger, totalisent plus de dix milliards de dollars par an.

Plus de 50 p. 100 de l'acier produit au Canada de nos jours sont fabriqués à partir d'acier recyclé. Dans plus de la moitié de nos installations, c'est-à-dire dans celles où l'on se sert de fours à arc électrique, tout l'acier est produit à partir d'ingrédients recyclés. Notre industrie a été la première à recycler.

En outre, l'industrie sidérurgique est à forte intensité capitalistique. Les aciéries canadiennes ont affecté des sommes importantes à l'amélioration de leurs installations au cours des dix dernières années. Entre 1980 et 1989, les investissements

[Text]

previous investment in our industry up to that time. Some examples of this investment are listed in the brief. There was a new slab caster at IPSCO, Regina; a new state-of-the-art seamless pipemill at Algoma in Sault Ste. Marie, new slab casters in Hamilton at Stelco and Dofasco, considerable upgrading elsewhere, considerable upgrading at Sydney Steel in Cape Breton, and so on.

Because of this massive investment, it is true that the Canadian steel industry has earned the reputation of being a world-class industry. Because of this investment, we were confident of entering into a Canada-U.S. Free Trade Agreement. It is no longer true, however, that we are world competitive. In general, as we enter the 1990s, increasing costs, low prices, soft demand and significant economic factors beyond the industry's control are all compounding to curtail our competitiveness and, more importantly, that of our customers.

I will now outline some of the specific factors contributing to this less-than-optimum scenario. We sell about 25 per cent of our total production directly to the United States. In the first quarter of this year our volume is down into the United States while the U.S. enjoys almost a 100 per cent increase in share of the Canadian steel market. Not surprisingly, the high value of the Canadian dollar has reduced our export to the U.S. by over 20 per cent. The same can be said in reverse. The "Buy America" and other government procurement programs continue to lock out Canadian products in the United States.

Just recently the Canadian industry lost a significant dumping finding to the Canadian International Trade Tribunal's "sunset clause" review. This is a carbon plate finding that subjected 11 European countries to anti-dumping duties when they sold their products in Canada. Ultra protectionism continues in the United States. Their VRA program is still there, although Canada is not included, and they have a very inflexible stand on unfair trade laws at the MTN.

Here in Canada, steel worker contracts at three Canadian mills are up for renegotiation this summer. Demands indicate very tough negotiations in the offing. Canadian wage rates have escalated much faster than those in the United States. The effects of massive government aid programs to the U.S. steel industry are now being felt in Canada. It is almost 10 per cent of their imports. There is also, of course, the old bug bear of high interest rates. They are curtailing investment in Canada. The cost of capital is now non-competitive. Added to all of this mix we have new proposed environmental regulations, the Export and Import of Hazardous Waste Regulations, which threaten to impose a significant burden on input costs for the steel industry. They are defining scrap waste cars as

[Traduction]

ont totalisé plus de 5,4 milliards de dollars, un montant supérieur au total des placements effectués par notre industrie jusqu'à cette date. Certains exemples de ces investissements sont énumérés dans le mémoire. La compagnie IPSCO, de Regina, a aménagé un nouveau laminoir à brames; la société Algoma a construit une usine de tuyaux sans soudure ultra-moderne à Sault-Sainte-Marie; à Hamilton, Stelco et Dofasco ont toutes les deux aménagé de nouveaux laminoirs à brames; on a apporté des améliorations considérables à d'autres installations; Sydney Steel, du Cap-Breton, a amélioré ses installations; etc.

Il est vrai que, grâce à ces investissements énormes, l'industrie sidérurgique canadienne s'est acquise une réputation de classe internationale. À cause de ces investissements, aussi, nous envisagions l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis avec confiance. Il n'est plus vrai, cependant, que nous pouvons soutenir la concurrence à l'échelle mondiale. D'une manière générale, en ce début des années 90, la hausse des coûts, la baisse des prix, le recul de la demande et d'autres facteurs économiques qui échappent à notre maîtrise ont ensemble pour effet de diminuer notre compétitivité et, ce qui importe plus encore, celle de nos clients.

Je vous expose maintenant d'une manière plus précise certains facteurs qui contribuent à cette situation peu enviable. Nous vendons environ 20 p. 100 de notre production directement aux États-Unis. Au cours du premier trimestre de cette année, notre volume a diminué aux États-Unis, alors que les producteurs américains ont presque doublé leur part du marché canadien. Le cours élevé du dollar canadien—il ne faut pas s'en étonner—a fait chuter nos exportations aux États-Unis de plus de 20 p. 100. L'inverse est également vrai. Le programme «Achetez américain» et d'autres programmes d'approvisionnement gouvernemental continuent de barrer la voie aux produits canadiens.

Tout récemment, l'industrie sidérurgique canadienne a perdu une cause de dumping importante à cause d'une disposition de temporisation du Tribunal canadien du commerce extérieur. C'est la décision au sujet des plaques en acier à haute teneur en carbone, suivant laquelle 11 pays européens sont tenus de payer des droits anti-dumping lorsqu'ils vendent leurs produits au Canada. L'ultra-protectionnisme persiste aux États-Unis. Le programme VRA y est encore en vigueur, même s'il ne vise pas le Canada, et l'attitude américaine relative aux pratiques commerciales déloyales est très rigide lors des Négociations commerciales multilatérales.

Au Canada, les conventions collectives des travailleurs de la métallurgie de trois usines canadiennes doivent être renégociées cet été. On peut s'attendre à des négociations très serrées. Les échelles de salaires ont grimpé beaucoup plus vite qu'aux États-Unis et on ressent maintenant au Canada les effets de l'aide massive que le gouvernement américain a accordée à son industrie sidérurgique. Elle représente en effet presque 10 p. 100 de ses importations. Bien entendu, il y a également l'obstacle habituel que posent les taux d'intérêt élevés qui nuisent aux investissements au Canada. Le coût du capital est devenu non concurrentiel. Vient s'ajouter à tout ça le nouveau règlement destiné à protéger l'environnement, le Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux, qui risque d'aug-

[Text]

hazardous waste. I am referring to the flattened car hulks which you see. We have to import something like 600,000 tonnes of this kind of recyclable steel into Canada to maintain our production. This will cause very significant strain on the commercial aspects of our business.

These factors have all combined to erode the hard-won benefits expected from the Free Trade Agreement.

Speaking of the Free Trade Agreement, there appears to be an interpretation surfacing called the "all or nothing rule." We are just becoming aware of this rule and we do not have all the information we would like. It seems to allow immediate intermediate materials, such as auto parts, to gain national treatment with respect to the FTA country of origin designation of the finished product so that it could forestall Canadian produced parts to be incorporated into that vehicle when it is cheaper to source that something place else and still get national treatment for that component.

In all of this scenario, how have Canadian producers coped? The association has requested the Department of Industry, Science and Technology to carry out a competitiveness study. We feel that this would be a very useful source of information and data that both government and industry would find helpful. The association commissioned a subsidy study of the U.S. steel industry and the report was made available to officials last fall. Just today we have issued a press release outlining the findings of this report and I believe you have that in your package today.

We are attempting to maintain our U.S. market share but under severe constraints. Our volume is down. The auto market is down as well and there is a direct relationship between the two. We are looking to other world markets and we have had some success in Europe, the Far East and in Mexico. We are continuing to expand our markets but we are finding that very difficult because of these competitive constraints.

CSPA members strongly support the continuing negotiations under the Free Trade Agreement. These are the negotiations relating to unfair trade laws and subsidies. We feel that further non-tariff reductions might well be counter productive in our industry, but we support those initiatives in general concerning non-tariff barriers, dumping and subsidy rules, and so on. We believe in sound environmental initiatives which take into account the economic and competitiveness considerations.

We must maintain and exceed the productivity improvement and cost reduction that has been achieved by our competitors in other countries. It is becoming more and more apparent that we are losing this competitiveness much more quickly than in the past. We must continue to generate the large amount of capital that must be invested to keep our plants and products competitive. We must also keep up with the rapidly advancing

[Traduction]

menter considérablement les coûts des intrants de l'industrie sidérurgique. Aux termes du règlement, les débris métalliques et la ferraille constituent des déchets dangereux. Je veux parler des carcasses de voitures aplaties. Nous devons importer quelque 600 000 tonnes de ce genre d'acier recyclable au Canada pour maintenir notre production. Cela minera considérablement la capacité commerciale de notre industrie.

Ces facteurs combinés ont rongé les avantages pour lesquels nous avons durement lutté et que nous devons tirer de l'Accord de libre-échange.

Justement, à propos de l'Accord de libre-échange, il semble en ressortir une interprétation dite «la règle du tout ou rien». Nous commençons à peine à prendre conscience de cette règle et nous ne disposons pas de tous les renseignements dont nous aurions besoin. D'après cette interprétation, les matériaux intermédiaires, comme les pièces d'automobiles, obtiendraient le traitement national et seraient traités de la même façon que s'ils provenaient de l'une ou de l'autre des parties à l'Accord et pourraient être substitués à des pièces d'automobiles produites au Canada si elles sont à meilleur marché.

Dans ce scénario, comment ont réagi les producteurs canadiens? L'association a demandé au ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie d'effectuer une étude sur la concurrence, laquelle constituerait une source précieuse de renseignements et fournirait des données utiles aussi bien au gouvernement qu'à l'industrie. L'association a fait effectuer une étude sur le financement de l'industrie sidérurgique américaine et les résultats en ont été communiqués l'automne dernier aux représentants du Ministère. Nous avons diffusé aujourd'hui même un communiqué de presse exposant les conclusions de ce rapport; elles figurent dans la documentation qui vous a été remise.

Nous essayons par tous les moyens de garder notre part du marché américain mais les restrictions sont rigoureuses. Notre volume a baissé. Le marché de l'automobile a aussi rétréci et il existe un lien direct entre ces deux données. Nous cherchons à pénétrer d'autres marchés internationaux et nous avons réussi à le faire en Europe, en Extrême-Orient et au Mexique. Nous continuons d'élargir nos marchés, mais ces restrictions en matière de concurrence nous créent des difficultés.

Les membres de l'Association canadienne des producteurs d'acier appuient vivement les négociations qui se déroulent dans le cadre de l'Accord de libre-échange, c'est-à-dire les négociations qui concernent les pratiques et les subventions déloyales. Nous craignons que de nouvelles réductions non tarifaires risquent d'entraver la productivité de notre industrie mais nous appuyons globalement les mesures relatives aux obstacles non tarifaires, au dumping, aux subventions, etc. Nous souscrivons aux mesures écologiques qui tiennent compte de l'économie et de la concurrence.

Nous devons maintenir, voire dépasser, le degré de productivité et de rentabilité qu'ont atteint nos concurrents étrangers. Il devient de plus en plus évident que notre capacité concurrentielle diminue beaucoup plus rapidement que par le passé. Nous devons continuer à produire la grande quantité de capitaux qui doivent être investis si l'on veut que nos usines et nos produits restent concurrentiels. Nous devons également nous

[Text]

technology which threatens to revolutionize our industry. On that point, we have a consortium of steel companies consisting of six of our companies which have come together to form a research consortium precisely designed to come up with a breakthrough for eliminating a lot of the production process in steelmaking.

We must hold on to our domestic market share and retain access to other markets.

The final question, of course, is: How can the government help? It can help by allowing continued and increased input and participation in the MTN and FTA negotiations so that the steel industry's interests will be aired, recognized and protected. It can help by promoting an economic environment that will allow Canadian industry to compete. This is becoming more and more important. It can also help by balancing the needs of industry with the social and environmental needs so that the best interests of all will be served and by understanding that the 1990s are going to be critical for Canadian steel and that the success of our industry is not guaranteed. Further, the enforcement of trade laws that exist to protect Canadian companies from the unfair or unreasonable imposition of barriers must be maintained. We do not want access to our products restricted in other countries.

I will now call on Mr. Belch, if I may, who will explain the charts and give some further information.

Mr. Donald K. Belch, Director, Government Relations, Stelco: The charts are fairly self-explicit. The first one covers a comparison of the first quarter results of the three major steel companies in Canada: Stelco, Dofasco and Algoma. These are collective data comparing the first quarter results of 1990 with the first quarter results of a year ago, 1989. You can see that production is off slightly, shipments are down slightly and sales dollars are off slightly. The key there is that net earnings are down dramatically, which demonstrates to you the fact that the industry has had to reduce its prices fairly severely in order to remain competitive primarily because of the increased value of the Canadian dollar. That value of the dollar has made our customers non-competitive in some of their markets. It has also made imports of steel and steel manufactured products into Canada more competitive in the Canadian market. Another key in this chart is the fact that cash from operations is down dramatically. That is something which often happens in the steel business when a downturn occurs. The inventories accumulate at the beginning of that downturn and, until they are liquidated, there is a cash problem for the industry. You can see that investment was reduced from the first quarter of 1989; but it is still at a fairly substantial level for the industry.

The second chart is a very interesting one in that it compares, in constant 1981 dollars, the labour costs in the Canadian steel industry and the trend in prices in hot-rolled strip. Hot-rolled strip is a major product of the industry. All three major producers sell that product as do Sidbec in Mon-

[Traduction]

adapter aux progrès technologiques rapides qui menacent de révolutionner notre industrie. À cet égard, six de nos compagnies de sidérurgie se sont regroupées pour former un consortium de recherche précisément pour trouver la solution qui éliminera une bonne partie du processus de l'aciérage.

Il nous faut absolument garder notre part du marché canadien ainsi que l'accès à d'autres marchés.

Bien entendu, en fin de compte, on doit se demander comment le gouvernement peut nous venir en aide. Il peut nous aider en nous laissant continuer à prendre part aux négociations commerciales multilatérales et aux pourparlers sur l'Accord de libre-échange de façon que les intérêts de l'industrie soient exposés, reconnus et protégés. Il peut nous aider en favorisant un climat économique qui permettra à l'industrie canadienne de rivaliser à l'échelle internationale. C'est ce qui est devenu de plus en plus important. Il peut également trouver un juste équilibre entre les besoins de l'industrie et les besoins d'ordre social et environnemental, de façon à servir au mieux les intérêts de tous, et ne pas perdre de vue le fait que les années 90 seront déterminantes pour l'industrie canadienne de l'acier, dont rien ne garantit le succès. Il faut en outre continuer d'appliquer les lois commerciales existantes afin de protéger les sociétés canadiennes contre l'imposition injuste ou déraisonnable de barrières commerciales. Nous ne voulons pas que les pays étrangers limitent l'accès à nos produits.

Je demanderais maintenant à M. Belch d'expliquer les graphiques et de nous fournir de plus amples renseignements.

M. Donald K. Belch, directeur des relations avec le gouvernement à la Stelco: Les graphiques sont assez éloquentes. Le premier permet de comparer les résultats des trois principales aciéries canadiennes pour le premier trimestre, soit Stelco, Dofasco et Algoma. Il s'agit de données globales sur les résultats obtenus au premier trimestre de 1990 par rapport au premier trimestre de 1989. Vous voyez que la production est légèrement en baisse; les expéditions, ainsi que la valeur des ventes, ont aussi régressé quelque peu. Il ressort surtout que les gains nets accusent un recul marqué, ce qui témoigne du fait que l'industrie a dû réduire ses prix plutôt radicalement pour demeurer compétitive, et cela en raison surtout de l'appréciation du dollar canadien. L'appréciation du dollar a rendu nos clients non concurrentiels sur certains de leurs marchés. Les importations d'acier et de produits à base d'acier en ont également été avantagées sur le marché canadien. Ce graphique révèle en outre une baisse frappante des recettes en espèces tirées des opérations. Dans l'industrie de l'acier, la chose est fréquente lorsqu'il y a ralentissement de l'activité. Au début, les stocks s'accumulent et l'industrie connaît des problèmes de liquidités jusqu'à ce que ses stocks soient liquidés. Vous pouvez constater que l'investissement a ralenti depuis le premier trimestre de 1989 mais qu'il se maintient à un niveau plutôt appréciable dans l'industrie.

Le deuxième graphique est très intéressant puisqu'il permet de comparer, en dollars constants de 1981, le coût de la main-d'œuvre dans l'industrie canadienne de l'acier et l'évolution des prix du feuillard laminé à chaud. Le feuillard laminé à chaud est un des principaux produits de l'industrie. Les trois grands

[Text]

treal and IPSCO in Regina. The chart indicates that, in constant 1981 dollar terms, the price of steel has declined even from the 1965 level. At the same time hourly labour costs have increased.

The third chart simply demonstrates the level of interest rates for treasury bills in both the United States and Canada. These are three-month treasury bills. The key there is the gap between the two levels of interest. That is a burden that has been placed on the Canadian industry, particularly when you figure the cash flow of the industry has been reduced so it has to finance, on a short-term basis, the continued investment that is taking place.

The final chart demonstrates something that is probably quite obvious to all of you and that is the value of the Canadian dollar compared with the U.S. dollar. When you compare the level which existed in 1985 with the level which exists today, you can see that much of the potential benefit that would have accrued to both the steel industry and the manufacturing industries using steel in Canada has been eroded by the high value of the dollar.

Those are basically the points we wanted to make this afternoon. We would be quite happy to answer any questions you may have.

The Chairman: Thank you for your presentations. Our instructions from the Senate are to monitor the Free Trade Agreement. I appreciate that you want to give us an overall view of all the factors which are affecting your industry but, of course, some of those factors are not directly, or perhaps not even indirectly, related to the Free Trade Agreement.

You referred, Mr. Romanko, to a news release made at noon today. Would you please tell us what findings are made public in that news release?

Mr. Romanko: Yes. We are not releasing the whole study but just an executive study at the moment. The basic findings are simply that the United States steel industry is still as prone to government aid-type situations as any other industry in the world. There is no real difference. In fact, it might be greater there than in many countries, perhaps even including Canada. Our consultants found that something in the vicinity of \$30 billion in government aid has been given to the U.S. steel industry in the last decade. In simple terms, that is the conclusions of the report.

The Chairman: I assume it comes from various levels of government.

Mr. Romanko: Yes.

The Chairman: Could you break it down as between the federal government, state governments and municipal governments?

Mr. Romanko: Yes, I can to the degree that that is possible today. In doing this study over the last ten years, researchers found that the U.S. federal government aid to the steel industry amounted to something like \$26 billion over the ten-year

[Traduction]

producteurs le vendent, tout comme Sidbec à Montréal et IPSCO à Regina. Ce graphique montre qu'en dollars constants de 1981, le prix de l'acier a décliné, même par rapport au niveau de 1965. Pendant la même période, le salaire horaire a augmenté.

Le troisième graphique présente simplement les taux d'intérêt des bons du Trésor aux États-Unis et au Canada. Il s'agit de bons de trois mois. Ce qui ressort ici, c'est l'écart entre les taux d'intérêt des deux pays. Cet écart est un fardeau imposé à l'industrie canadienne, surtout quand on sait que les mouvements de l'encaisse de l'industrie sont réduits et qu'elle doit financer à court terme les investissements constants qu'elle doit réaliser.

Ce dernier graphique présente une réalité qui vous est sans doute familière, c'est-à-dire la valeur du dollar canadien par rapport au dollar américain. Lorsque l'on compare la valeur du dollar canadien en 1985 à sa valeur actuelle, on constate qu'une bonne partie des avantages qu'auraient pu en tirer l'industrie de l'acier et les industries de fabrication de produits de l'acier au Canada ont été annulés par la force de notre dollar.

Voilà en gros les points que nous voulions soulever cet après-midi. Nous serons heureux de répondre à vos questions.

Le président: Merci de votre présentation. Le Sénat nous a chargés de surveiller l'application de l'Accord de libre-échange. J'apprécie le fait que vous vouliez nous donner un aperçu de tous les facteurs qui influent sur votre industrie mais certains de ces facteurs ne sont pas directement, ni même peut-être indirectement, liés à l'Accord de libre-échange.

Monsieur Romanko, vous avez fait allusion à un communiqué de presse publié aujourd'hui à midi. Pouvez-vous nous parler de sa teneur?

M. Romanko: Avec plaisir. Pour le moment, nous ne publions pas l'étude entière, seulement un résumé de celle-ci. Les constatations fondamentales sont simples: l'industrie américaine de l'acier est encore aussi susceptible d'avoir besoin de l'aide gouvernementale que toute autre industrie dans le monde. Il n'y a aucune différence véritable à ce chapitre. En fait, l'aide gouvernementale est peut-être plus grande aux États-Unis que dans bon nombre de pays, y compris même le Canada. Nos experts-conseils ont trouvé que le gouvernement avait versé près de 30 milliards à l'industrie américaine de l'acier au cours des dix dernières années. Voilà, en gros, les conclusions de ce rapport.

Le président: Je présume que cette aide provient de divers ordres de gouvernement.

M. Romanko: Oui.

Le président: Pourriez-vous nous en donner une idée plus précise, par exemple ventiler les données en fonction du gouvernement fédéral, des gouvernements d'État et des gouvernements municipaux?

M. Romanko: Je peux le faire, dans la mesure de ce qui est possible aujourd'hui. Dans le cadre de cette étude de dix ans, les chercheurs ont constaté que l'aide consentie par le gouvernement fédéral américain à l'industrie de l'acier durant la

[Text]

period. That includes the very broadest terms of definition of "government aid."

On the state and local side, it is something in the range of \$8 billion, but they found that much more difficult to track because the paper trail is not the same and the systems are not the same in the United States as they are here. In essence, that is how they found the funding had been given to the steel industry.

The Chairman: I gather from your release that this information has been put in the hands of the Honourable John Crosbie; is that correct?

Mr. Romanko: Yes.

The Chairman: Will you make available to the committee staff the same information that has been given to Mr. Crosbie?

Mr. Romanko: Mr. Crosbie has received the full report. We have made available to you the executive summary and it outlines most of the data. I would have to check with our chairman, but I am sure it would be possible to give you that.

The Chairman: I suspect that you have given us what is likely to be most useful to us, but it would be useful to know with greater certainty if we have the whole package.

Mr. Romanko: I am sure we can accommodate that request.

Senator Stollery: I have a brief question regarding exchange rates. I note your observation that exchange rates are having a bad effect on the steel business. Do I detect the feeling that there is a hope that the Canadian dollar will devalue slightly as against the U.S. dollar?

I read an article this week that seems to indicate there is a feeling that the Canadian dollar may be about three cents undervalued as compared to the U.S. dollar. In other words, it may go up. What would happen then? When all the calculations were made a couple of years ago when the Free Trade Agreement was a political issue, did the steel industry do its calculations on a low Canadian dollar? At what rate was this all thought through?

Mr. Belch: When the industry looked at the issue a couple of years ago it realized there was a potential for an increase in the value of the Canadian dollar. That has always been there. It looked at it as if the value of the dollar would move on the basis of natural, economic forces. It looked at it on the basis of competitive factors in Canada that might strengthen the output of the Canadian industry that would cause an appreciation of the value of the Canadian dollar. If there were economic factors that caused that, then we could obviously move with that. When the value of the dollar is being established on what we feel is an artificial basis, where the interest rate level in Canada is artificially held up much higher than the U.S., and if we have one integrated market, then the forces have to be operated in a similar way in both economies otherwise one is out of sync with the other. The U.S. certainly does have a concern about inflation but there is a recognition by the federal reserve that the inflation tends to be in the service sector and on the government side of the economy. Mr. Greenspan has

[Traduction]

période étudiée représentait quelque 26 milliards de dollars. La notion d'«aide gouvernementale» est ici appliquée dans son sens le plus large.

Quant à l'aide des États et des autorités locales, elle est d'à peu près 8 milliards de dollars. Cependant, les chercheurs ont eu beaucoup plus de difficulté à la retracer parce que les documents ne sont pas les mêmes et que les États-Unis utilisent des systèmes différents des nôtres. Essentiellement, c'est ainsi qu'ils ont découvert que des fonds avaient été versés à l'industrie de l'acier.

Le président: J'en conclus, d'après votre communiqué, que cette information a été transmise à l'honorable John Crosbie, est-ce exact?

M. Romanko: Oui.

Le président: Mettez-vous à la disposition du Comité les mêmes renseignements que vous avez transmis à M. Crosbie?

M. Romanko: M. Crosbie a reçu le rapport intégral. Nous vous avons remis le résumé qui fait état de la plupart des données. Il faudrait que je m'enquière auprès de notre président, mais je suis sûr que vous pourriez l'avoir.

Le président: Je soupçonne que ce que nous avons eu est probablement ce qui nous sera le plus utile, mais il serait bon de nous assurer que nous disposons de toute l'information.

M. Romanko: Je suis sûr que nous pouvons nous plier à cette requête.

Le sénateur Stollery: J'aurais une brève question au sujet des taux de change. J'ai pris note de votre observation selon laquelle les taux de change nuisent au commerce de l'acier. Ai-je raison de croire qu'on espère que le dollar canadien perdra un peu de sa valeur par rapport au dollar US?

Cette semaine, j'ai lu un article selon lequel le dollar canadien pourrait être sous-évalué de trois cents par rapport au dollar US. En d'autres mots, sa valeur pourrait grimper. Qu'arriverait-il alors? Quand tous les calculs ont été faits, il y a quelques années, lorsque l'Accord de libre-échange était une question politique, l'industrie de l'acier a-t-elle fait ses prévisions en fonction d'un dollar canadien faible? De quel taux s'est-on servi pour faire ces calculs?

M. Belch: Lorsque l'industrie a étudié la question il y a quelques années, elle était consciente que le dollar canadien pouvait s'apprécier. Cette possibilité a toujours existé. Elle comptait que la valeur du dollar changerait selon le jeu naturel des forces économiques. Elle a compté sur l'existence de facteurs compétitifs au Canada qui pourraient intensifier la production de l'industrie canadienne et ainsi provoquer une appréciation du dollar canadien. Si des facteurs économiques étaient à l'origine du phénomène, alors, de toute évidence, nous pouvions nous en accommoder. Quand la valeur du dollar est artificiellement maintenue, que le taux d'intérêt canadien est artificiellement maintenu à un niveau beaucoup plus élevé qu'aux États-Unis et qu'il existe un seul marché intégré, alors les forces doivent jouer de la même façon dans les deux économies, sans quoi il y a un manque de synchronisme. Les États-Unis sont certainement préoccupés par l'inflation, mais la réserve fédérale reconnaît que les pressions inflationnistes ont tendance à s'exercer dans le secteur des services et dans le secteur public

[Text]

been holding off doing the same sorts of things as the Bank of Canada has been doing because he does not want to depress what he feels is a sluggish manufacturing sector. The U.S. has similar underlying factors but the governments are approaching it differently.

Senator Stollery: Was there an assumption that the governments would approach it in the same way?

Mr. Belch: Our assumption was that market forces would be allowed to dictate or determine the level of the dollar.

Senator Stollery: When you talk about exchange rates a lot of different factors come into play. I just happened to notice the exchange rates of the six industrialized countries. Do you think it would be realistic to think that the problems which give birth to the exchange rate and the rate of interest in Canada might well be different for a variety of reasons from those relating to the United States?

Mr. Belch: I think there can be different factors in both economies and the governments can approach managing the economies in slightly different fashions.

Senator Stollery: Such as different rates of interest?

Mr. Belch: Yes, but they cannot be that dramatically diverse. When you get 500 basis points difference between the two economies, then it is very difficult to operate in that environment.

The Chairman: You are not amateurs in business. I find it very difficult to see how you can argue that you were taken by surprise by the high level of interest rates in Canada and the high level of the Canadian dollar because, surely, your economists could look ahead just as well as the Bank of Canada could, and if they see good reason for the monetary policy they have adopted, then surely your people could have anticipated that. I do not think we are dealing here with subterranean forces of which you can plead ignorance.

Mr. Belch: No, we were not trying to plead ignorance, but the fact is that the inflation which is being experienced in both the United States and in Canada is inflation primarily in the service sector of the economy and in government services of the economy. It is not in the goods-producing sector of the economy. The tool which the Bank of Canada is using, the high interest rate level, is designed to address inflation and it would address inflation in the broadest terms; but it is affecting the whole economy and the goods-producing sector is currently in a deflationary trend—the price level is below what it was two years ago. In the U.S. it is not being approached in the same fashion.

Senator Stollery: The argument you are making has been made by other industries as well, so I do not intend to single you out. In terms of interest rates and the unpredictability of the rate of inflation, it is said that the investment that will take place in eastern Europe will soak up a lot of money from West Germany and that it will make money scarce. It is said that that scarceness of capital will, of course, make capital more expensive and that it will have an effect on world interest rates. I am not an economist but I know the steel industry is spend-

[Traduction]

de l'économie. M. Greenspan s'est retenu de suivre l'exemple de la Banque du Canada parce qu'il veut éviter une récession dans un secteur manufacturier déjà au ralenti. L'économie des États-Unis subit les mêmes influences, mais les gouvernements ont une approche différente.

Le sénateur Stollery: Supposait-on au départ que les gouvernements verraient les situations du même œil?

M. Belch: Nous supposons qu'il reviendrait aux forces du marché de dicter ou de déterminer la valeur du dollar.

Le sénateur Stollery: Lorsqu'on parle de taux de change, un large éventail de facteurs entrent en jeu. Je viens tout juste de remarquer, par hasard, les taux de change des six pays industrialisés. À votre avis, serait-il réaliste de croire que les problèmes dont dépend le taux de change et le taux d'intérêt au Canada pourraient bien être différents pour diverses raisons de ceux qui sont pratiqués aux États-Unis?

M. Belch: Je crois que les facteurs peuvent être différents dans les deux économies et il se peut que les gouvernements dirigent un peu différemment leurs économies.

Le sénateur Stollery: Comme le fait d'imposer des taux d'intérêt différents?

M. Belch: Oui, mais les économies ne peuvent pas être à ce point différentes. Lorsqu'on en arrive à une différence de 500 points de base entre les deux économies, il est alors très difficile de manœuvrer.

Le président: Vous n'êtes pas des nouveaux venus en affaires. J'ai beaucoup de mal à comprendre comment vous pouvez prétendre avoir été pris par surprise par les taux d'intérêt au Canada et le taux élevé du dollar canadien vu que, sûrement, vos économistes pouvaient imaginer la situation tout aussi bien que la Banque du Canada pouvait le faire et si celle-ci a cru bon d'opter pour la politique monétaire que nous connaissons, vos économistes auraient sans doute pu le prévoir. Je ne crois pas que nous ayons affaire ici à des forces mystérieuses que vous pouvez prétendre ne pas connaître.

M. Belch: Non. Nous n'essayons pas d'alléguer notre ignorance, mais le fait est que l'inflation que l'on connaît à la fois aux États-Unis et au Canada, sévit dans le secteur des services et celui des services gouvernementaux de l'économie. On ne le retrouve pas dans le secteur de la production des biens et services. L'outil dont se sert la Banque du Canada, les taux d'intérêt élevés, vise à s'attaquer à l'inflation et à le faire au sens le plus large; comme il influe toutefois sur l'économie dans son ensemble, le secteur de la production tend à la déflation à l'heure actuelle—le niveau des prix est inférieur à celui où il se situait il y a deux ans. Aux États-Unis, on ne procède pas de la même manière.

Le sénateur Stollery: Vous n'êtes pas le seul à apporter l'argument, d'autres l'ont fait avant vous et je n'ai pas l'intention de vous singulariser. En ce qui concerne les taux d'intérêt et l'imprévisibilité des taux d'inflation, on dit que les investissements qui seront effectués en Europe de l'Est absorberont une part importante de capitaux de l'Allemagne de l'Ouest, d'où une raréfaction de ces derniers. On dit que cette pénurie renchérira, il va sans dire, les capitaux, et que cela se répercutera sur les taux mondiaux à l'échelle mondiale. Je ne suis pas

[Text]

ing billions of dollars and that it has people much better qualified than myself to try to predict the future. It seems to me that the industry must be involved in some kind of international interest bingo game, that the steel industry and other industries do not seem to have thought that one through very clearly. I was reading a survey that actually had the Canadian dollar at 88 and some cents against the U.S. dollar if purchasing power were to be the criterion used.

Mr. Belch: The analyses that we have seen have had purchasing power parity when the dollar is at 80 or 81 cents, not as high as 88. One of the factors that you have to consider in the steel industry as opposed to other industries in Canada is that it is a Canadian-owned, Canadian-based industry. If the negative economic factors which we face are here in Canada, we do not have the ability to transfer our reduction to another part of the world.

Senator Stollery: I understand, except that the free trade arrangement changes that because it is no longer just a Canadian-based industry.

Mr. Belch: At the moment the agreement will not change the fact that it is a Canadian-based industry.

Senator Stollery: It changes the competitive factors. You state in your own brief that the U.S. have increased its exports to Canada by 100 per cent and your exports to the U.S. have decreased by 25 per cent, so that makes a difference in two years of 125 per cent, as I understand it.

Mr. Belch: That is right, but the key here is that many industries that are multinational are operating in Canada. When they are faced with these same sets of factors, they just transfer more of their production to their United States plants.

Senator Bolduc: That is not necessarily the case. That happens sometimes, but sometimes American plants are closed as well.

Mr. Belch: That is right. We are finding now that there is a great pressure to transfer business to the United States plants. Either Canadian steel producers reduce their prices dramatically to their customers in Canada to keep these customers competitive or the business is transferred to the United States. That has been happening dramatically in the first part of 1990 and it will not show up in the economic statistics examined by the Bank of Canada to judge whether it is doing an appropriate job to fight inflation.

Senator Stollery: I have one more point, Mr. Chairman. I suppose if in the interest rate bingo game the Canadian dollar went up another cent or two, matters would be even worse.

Mr. Belch: Yes, they would.

Senator Bolduc: In our briefing note we have information that Canadian production was worth approximately \$8 billion in 1986. You also mention that in the 1990s it will be \$10 bil-

[Traduction]

économiste, mais je sais que la sidérurgie dépense des milliards de dollars et qu'elle dispose de personnes beaucoup plus compétentes que moi pour essayer de prédire l'avenir. Il me semble que l'industrie doit jouer à une sorte de bingo international dans le domaine des taux d'intérêt et que la sidérurgie et d'autres industries ne semblent pas avoir examiné le jeu dans le détail. Je lisais les résultats d'une enquête qui fixait en fait le dollar canadien à environ 88 cents par rapport au dollar américain si le pouvoir d'achat devait être le critère utilisé.

M. Belch: Les analyses que nous avons vues établissaient la parité du pouvoir d'achat en fonction du dollar se situait à 80 ou à 81 cents, non à 88 cents. L'un des facteurs dont il faut tenir compte en ce qui a trait à l'industrie sidérurgique, par comparaison à d'autres industries au Canada, c'est qu'il s'agit d'une industrie appartenant à part entière à des Canadiens, une industrie basée au Canada. Si nous devons faire face à des problèmes économiques ici au Canada, nous ne pouvons transférer notre ralentissement ailleurs dans le monde.

Le sénateur Stollery: Je comprends, sauf que l'Accord de libre-échange change cela, la sidérurgie n'étant plus une industrie basée au Canada.

M. Belch: Pour l'instant l'Accord ne changera pas le fait que c'est une industrie basée au Canada.

Le sénateur Stollery: Il modifie les facteurs de concurrence. Vous dites dans votre propre mémoire que les États-Unis ont doublé leurs exportations à destination du Canada alors que les vôtres à destination des États-Unis ont diminué du quart, ce qui fait en deux ans une différence de 125 p. 100, si je ne m'abuse.

M. Belch: C'est exact, mais le point essentiel ici c'est que de nombreuses multinationales exercent des activités au Canada. Lorsqu'elles sont aux prises avec ces mêmes problèmes, elles transfèrent tout simplement un peu plus de leur production à leurs usines américaines.

Le sénateur Bolduc: Ce n'est pas nécessairement le cas. Cela arrive parfois, mais il arrive également que l'on ferme des usines américaines.

M. Belch: C'est exact. Nous constatons maintenant que la pression est forte pour transférer la production aux usines américaines. Ou bien les producteurs d'acier canadiens réduisent de façon spectaculaire les prix qu'ils font payer à leurs clients canadiens pour que ceux-ci puissent rester compétitifs ou bien ils iront s'approvisionner aux États-Unis. C'est ce qui s'est produit au début de 1990, mais ce n'est pas un phénomène qui apparaît dans les statistiques économiques qu'examine la Banque du Canada pour décider si elle est efficace ou non dans sa lutte contre l'inflation.

Le sénateur Stollery: J'aimerais soulever une autre question, monsieur le président. Je suppose que si à cause des taux d'intérêt la valeur du dollar canadien augmentait encore d'un cent ou deux, la situation serait encore pire.

M. Belch: En effet.

Le sénateur Bolduc: Dans nos notes d'information on nous dit que la production canadienne valait environ 8 milliards de dollars en 1986. Vous mentionnez également que dans les

[Text]

lion, which is an increase of 25 per cent in four years. Obviously those were fairly good years.

Mr. Romanko: If I could, senator, I think your first figure may not be entirely as accurate as I would like to see it. When we initially appeared before committees of the other place on the free trade deal two years ago we were saying that it was approaching \$10 billion at that time.

Senator Bolduc: It was at any rate 2 per cent of the world's production, if I understand correctly.

Mr. Romanko: It has not changed appreciatively since that time.

Senator Bolduc: Relatively speaking, then, as I understand it we keep our share of the market.

Mr. Romanko: The market has shrunk considerably, particularly in North America.

Senator Bolduc: Even though it has shrunk, as you say, we will still keep our percentage?

Mr. Belch: So far, yes.

Senator Bolduc: I understand also that even though this year is not good, the three companies are still investing at a rate of \$.5 billion per year. If they do so, what will their strategy be in a bad year?

Mr. Belch: I think the key, senator, is that the investment that is made is investment which takes at least two years to install. It is not the type of investment that you can turn on or off, depending on how your cash flow or profitability is. These are investments that have been designed to keep the industry world competitive and to keep its customers capable of supplying the automotive industry, the machinery industry and even the can making industry. It is a continuation of what Mr. Romanko said, that we had invested as much in ten years as we had in the whole previous life of the industry. That is life today—we have to have that kind of investment just to keep up with technology.

Senator Bolduc: I have one other question that is of interest to me. I am a layman in this business. I understand that the Americans at the federal, state and municipal levels give, in one way or another, something like \$26 billion or \$27 billion on the production. What is the total production of the United States?

Mr. Romanko: The total market is approximately one million tons per year. Of that, approximately 22 or 23 per cent is made up of imports, so we are talking about 78 million tons a year of production in the U.S.

Senator Bolduc: And the amount of money total production represents is what?

Mr. Romanko: Roughly speaking, if you just took \$500 per ton, that would give you a ballpark figure.

[Traduction]

années 90 elle sera de 10 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 25 p. 100 en quatre ans. De toute évidence, ces années ont été assez bonnes.

M. Romanko: Si vous me le permettez, monsieur le sénateur, je pense que le premier chiffre que vous avez mentionné n'est pas tout à fait exact. Lorsque nous avons comparé devant des comités de la Chambre au sujet de l'Accord de libre-échange il y a deux ans, nous disions que la production approchait les 10 milliards de dollars à l'époque.

Le sénateur Bolduc: En tout cas, elle représentait 2 p. 100 de la production mondiale, si j'ai bien compris.

M. Romanko: Cela n'a pas beaucoup changé depuis.

Le sénateur Bolduc: Donc, relativement parlant, si j'ai bien compris, nous avons maintenu notre part du marché.

M. Romanko: Le marché s'est considérablement réduit, surtout en Amérique du Nord.

Le sénateur Bolduc: Même s'il s'est réduit, comme vous dites, nous avons conservé notre part?

M. Belch: Jusqu'à présent, oui.

Le sénateur Bolduc: Je crois savoir également que même si cette année n'est pas une bonne année, les trois sociétés investissent encore un demi-milliard de dollars par année. Si tel est le cas, que feraient-elles pendant une mauvaise année?

M. Belch: Je pense, monsieur le sénateur, qu'il faut savoir que ces investissements prennent au moins deux ans à réaliser. Ce n'est pas le genre d'investissements que l'on peut faire ou interrompre soudainement, selon l'état de l'encaisse ou de la rentabilité. Ces investissements ont été conçus pour maintenir la compétitivité de l'industrie sur les marchés mondiaux et pour permettre à ses clients de pouvoir continuer à approvisionner l'industrie automobile, l'industrie de fabrication de machines et même l'industrie de fabrication de cannettes. Cela va dans le même sens que ce que M. Romanko disait, à savoir qu'en dix ans nous avons investi autant que ce qui avait jusqu'alors été investi depuis le début de l'industrie. C'est la vie—it nous faut faire ce genre d'investissements uniquement pour ne pas nous laisser dépasser par la technologie.

Le sénateur Bolduc: Il y a une autre question qui m'intéresse. Je suis un profane dans le domaine. Je crois savoir que les Américains, au niveau fédéral, de l'État et des municipalités, donnent, d'une façon ou d'une autre, quelque 26 ou 27 milliards de dollars pour la production. Quelle est la production totale des États-Unis?

M. Romanko: Au total, le marché représente environ un million de tonnes par année. De cela, environ 22 ou 23 p. 100 est constitué d'importations, de sorte que la production américaine est d'environ 78 millions de tonnes par année.

Le sénateur Bolduc: Et quelle est la valeur en argent de la production totale?

M. Romanko: Calculez en gros, 500 \$ par tonne, cela vous donnera un chiffre approximatif.

[Text]

Senator Bolduc: So that \$26 billion or \$27 billion is the equivalent of what percentage of total production?

Mr. Romanko: When you look at the total production, that percentage is not very high. That is not necessarily the key, however.

Senator Bolduc: I am just asking what that \$27 billion represents. Would you say that it represents something like 2 or 3 per cent a year?

Mr. Romanko: That is close, yes.

Senator Bolduc: How do you compare that with what the EEC is doing in terms of advantages?

Mr. Romanko: It varies greatly in the EEC by country and that is the problem. One cannot compare over all because there are certain countries in the EEC like Germany where the government's aid situation was not prevalent. However, on an overall basis, I would say it probably compares very well with the level of government assistance in the EEC.

Senator Bolduc: In other words, the United States would be less protectionist than the EEC? Is that what you mean to say?

Mr. Romanko: No, the United States is more protectionist, but that protection is not carried out through this kind of mechanism. That protection is carried out through how they interpret the unfair trade laws, how they interpret non-tariff barriers, how they interpret country of origin rules, and so on.

The Chairman: That brings us back to the Free Trade Agreement. Have you detected any increased facility of your exports to the United States? Can they go in easier now than before the Free Trade Agreement? On the other side of the coin, how has the Free Trade Agreement affected the flow of U.S. steel into Canada? Can you talk about that quite aside from interest rates and the Canadian dollar?

Mr. Romanko: If I could respond first—I am sure Mr. Belch will have something to say as well—I would like to do so by way of a two-fold answer. In broad terms, it has helped. It is easier. In terms of the voluntary restraint program and the quota system that is prevalent, Canada was not included last fall and we did not have to make a large issue of that point. That is attributable to the Free Trade Agreement.

Conversely, looking at the specifics, when it comes down to individual situations at the border, we find that in spite of the Free Trade Agreement, sometimes they seem to be applying that to the letter of the law rather than the spirit. Mr. Belch can attest to that in certain instances. Overall it seems better, but when you look at it more specifically, the jury is still out.

Mr. Belch: In the first few months of the agreement we had more problems at the Port of Detroit than we ever had in our lives. It took discussion with both government and industry officials in the U.S. to change the situation around so that

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: De sorte que les 26 ou 27 milliards de dollars représentent quel pourcentage de la valeur de la production totale?

M. Romanko: Lorsque vous considérez la production totale, ce pourcentage n'est pas très élevé. Par contre, ce n'est pas nécessairement l'aspect essentiel.

Le sénateur Bolduc: Je veux simplement savoir ce que représentent ces 27 milliards de dollars. À votre avis, représentent-ils à peu près 2 ou 3 p. 100 par année?

M. Romanko: À peu près.

Le sénateur Bolduc: Au regard des avantages, en quoi cela se compare-t-il avec la CEE?

M. Romanko: Au sein de la CEE, la situation varie beaucoup selon les pays. C'est là le problème. Il est difficile de faire une comparaison générale parce que, dans certains pays de la CEE comme l'Allemagne, l'aide gouvernementale n'était pas généralisée. Cependant, dans l'ensemble, je dirais que cela se compare probablement très bien avec l'aide gouvernementale au sein de la CEE.

Le sénateur Bolduc: Est-ce à dire que les États-Unis sont moins protectionnistes que les pays de la CEE?

M. Romanko: Non. Les États-Unis le sont davantage, mais ils n'ont pas recours à ce genre de mécanisme pour exercer leur protectionnisme. Celui-ci se manifeste plutôt dans la façon dont ils interprètent les lois commerciales inévitables, les barrières non tarifaires, les règles concernant le pays d'origine, etc.

Le président: Voilà qui nous ramène à l'Accord de libre-échange. Avez-vous constaté qu'il vous était plus facile d'exporter votre production aux États-Unis? Pouvez-vous exporter vos produits plus facilement qu'avant l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange? Par ailleurs, en quoi l'Accord de libre-échange a-t-il eu une incidence sur la quantité d'acier qui entre au Canada et qui provient des États-Unis? Pouvez-vous nous en toucher un mot en faisant abstraction des taux d'intérêt et du dollar canadien?

M. Romanko: Je suis persuadé que M. Belch aura quelque chose à dire à ce sujet, mais si vous me permettez de prendre la parole le premier, je vous présenterai une réponse en deux volets. Dans l'ensemble, la situation s'est améliorée. Pour ce qui est du programme de restrictions volontaires et du système de quotas qui est en vigueur, le Canada a été tenu à l'écart l'automne dernier, et nous n'avons pas trop insisté là-dessus. Cette situation est attribuable à l'Accord de libre-échange.

Par contre, si on examine de plus près ce qui s'est parfois produit à la frontière, on constate qu'en dépit de l'Accord de libre-échange, il semble qu'on applique la loi à la lettre plutôt que son esprit. M. Belch peut vous donner des exemples qui en témoignent. Dans l'ensemble, la situation semble s'être améliorée, mais quand on y regarde de plus près, c'est difficile à dire.

M. Belch: Durant les premiers mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'Accord, nous avons connu au port de Détroit des problèmes comme jamais nous n'en avions eu auparavant. Il a fallu entreprendre des pourparlers avec les représentants de

[Text]

imports from Canada were not looked upon as being fraudulently imported if there was a slip up in terms of a tag on a coil or something like that. Previously the officials were being sticky and even seizing trucks. That whole situation has been turned around with the assistance of the Embassy in Washington and the U.S. steel industry.

There is one other current live issue. There is a piece of legislation in front of the U.S. Congress called HR-3000, which would apply some restrictions on fasteners—that is, nuts and bolts—coming from all parts of the world into the United States. The mark up for that legislation is Tuesday, May 22. I have made representations in Washington, and we have been told that there will be an exemption for Canada. Previously, when we would approach Congressmen, they had a sympathetic perspective of Canada and were desirous of helping, but they did not have a mechanism on which to operate. Now they are saying that because of the Free Trade Agreement there can be an exemption in for Canada and they plan to do that on this piece of legislation.

The Chairman: I understand that you are not happy, but that is because of the interest rates and the level of the dollar. You are saying that you would be more unhappy if you did not have the Free Trade Agreement. The Free Trade Agreement has been of substantial help to the Canadian steel industry.

Mr. Belch: Yes, I would say that it has.

The Chairman: That is an important message.

Senator Bolduc: If I understand what you are saying, there is still progress to be made with the United States.

Mr. Romanko: Yes.

Senator Fairbairn: I have looked through the report regarding government assistance to the U.S. steel industry that you included in your documentation. In the study notes you say that government assistance to U.S. industry is a surprisingly under-studied topic. You go on to say that your review of the situation has indicated that the study which your industry has completed is a unique document, and you have given the study to the trade minister for his information.

While negotiations were proceeding with the United States on the Free Trade Agreement, do you have any knowledge whether or not the Canadian government made an assessment of government assistance to the U.S. industry?

Mr. Romanko: I do not have knowledge of any specific studies. I would assume that some studies must have been done. The researchers and consultants are referring to the depth and definition that this study has gone into. Studies such as this have not been available in the past because of a difficulty in obtaining this kind of information.

In the past there have been reports on U.S. federal government assistance in broad terms, but nothing in the detail and

[Traduction]

l'industrie et les fonctionnaires américains pour faire en sorte que les importations en provenance du Canada ne soient pas considérées comme des marchandises importées frauduleusement quand une erreur s'était glissée sur l'étiquette d'un serpentín ou dans des situations de ce genre. Auparavant, les douaniers se montraient inflexibles et allaient même jusqu'à saisir les camions. Le problème s'est réglé grâce à l'intervention de l'ambassade à Washington et de l'industrie sidérurgique américaine.

Un autre problème se pose à l'heure actuelle. Le Congrès américain est actuellement saisi d'un projet de loi, le HR-3000, qui imposerait certaines restrictions aux dispositifs de fixation, c'est-à-dire les vis et les boulons, importés aux États-Unis, en provenance de tous les pays du monde. C'est le mardi 22 mai qu'est censée entrer en vigueur la majoration prévue dans le projet de loi. J'ai fait des démarches à Washington, et on m'a dit qu'on prévoirait une exemption pour le Canada. Auparavant, quand on pressentait des représentants du Congrès, ils se montraient sympathiques à l'endroit des Canadiens et voulaient bien les aider, mais ils n'avaient pas les moyens de le faire. Maintenant, ils disent qu'en raison de l'Accord de libre-échange, ils peuvent prévoir une exemption pour le Canada. C'est ce qu'ils comptent faire avec cette mesure législative.

Le président: Je comprends votre déception, mais elle s'explique par les taux d'intérêt et la valeur du dollar. Mais vous dites que vous seriez encore plus déçu sans l'Accord de libre-échange. L'Accord favorise beaucoup l'industrie sidérurgique canadienne.

M. Belch: Oui, c'est vrai.

Le président: C'est important de le dire.

Le sénateur Bolduc: Si je vous comprends bien, il faut poursuivre les études dans le cas des États-Unis.

M. Romanko: Oui.

La sénatrice Fairbairn: J'ai jeté un coup d'œil au rapport portant sur l'aide apportée par le gouvernement des États-Unis à l'industrie sidérurgique américaine qui est annexé à votre documentation. Dans les notes, vous précisez que l'aide gouvernementale à l'industrie américaine est un sujet sur lequel, étonnamment, on s'est peu penché. Vous ajoutez avoir constaté que l'étude que votre industrie a produite est un document unique et vous en avez remis copie au ministre du Commerce à titre d'information.

Savez-vous si, durant les négociations avec les États-Unis sur l'Accord de libre-échange, le gouvernement canadien a évalué l'aide accordée par le gouvernement des États-Unis à l'industrie américaine?

M. Romanko: Je ne connais aucune étude précise à ce sujet. Je présume que des études ont été faites. Les chercheurs et les experts-conseils font allusion au détail et à la précision de notre étude. Des études comme celle-ci n'existaient pas auparavant parce qu'il était difficile d'obtenir les renseignements voulus.

On produisait des rapports généraux sur l'aide du gouvernement fédéral américain, mais pas d'études détaillées avec des exemples précis comme la nôtre.

[Text]

following through into a site-specific kind of situation as this study has done.

Senator Fairbairn: Do you have any knowledge of whether the American government has undertaken a study of government assistance to the Canadian steel industry?

Mr. Romanko: They have undertaken certain studies, but they are in the context of unfair trade laws and countervailing duty. They have taken action against Canadian steel in those small instances where there has been government assistance that may have been countervailable. I do not know whether or not there is a definitive study on that kind of situation in Canada.

I would say that in all probability information is more accessible on the Canadian side than on the U.S. side.

Senator Fairbairn: Recent witnesses who appeared before us indicated that studies by the Canadian government on their industry, and subsidies to it in the United States, were being undertaken now. One of the great mysteries to some of us about the Free Trade Agreement is, in something as monumental as this kind of an agreement, why subsidy negotiations would be left until after the signing of the agreement had been signed and concluded. These kinds of studies surely would have been useful if they had been done by governments prior to the agreement. This is why I am trying to determine whether or not, in reaching the conclusions that this was a good agreement to sign, the kind of information you are now presenting to the government had in any way been part of their assessment. I should also like to know to what degree on the American side they were aware of, what our subsidies were like, in competitive terms.

Mr. Romanko: I cannot comment on what went on at those private negotiations. However, in terms of this kind of information, under the Free Trade Agreement that we have, it does not make any difference to the effects we have seen on our industry. It has been beneficial. However, one of the main reasons we did commission this study was to ensure that both sides in the ongoing negotiations which deal with unfair trade laws and subsidies are aware of the situation that is involved in both countries.

Senator Fairbairn: The study was done by the Steel Producers Association, financed by your own industry with no assistance?

Mr. Romanko: That is correct.

The Chairman: On the top of page 3 of your brief, Mr. Romanko, you say:

Speaking of the FTA, there appears to be an interpretation surfacing called the "all or nothing rule" which may allow intermediate materials (such as auto parts) to gain national treatment with respect to the FTA country of origin designation of the finished product.

If this proves correct, it could severely curtail the use of Canadian steel components.

[Traduction]

La sénatrice Fairbairn: Savez-vous si le gouvernement américain fait une étude sur l'aide du gouvernement du Canada à l'industrie sidérurgique canadienne?

M. Romanko: Ils font certaines études, mais dans le contexte de l'iniquité des lois sur le commerce et des droits compensateurs. Ils poursuivent l'industrie sidérurgique canadienne pour des cas peu importants où l'aide gouvernementale peut être compensatoire. Je ne peux vous dire si l'on étudie précisément cette question pour le Canada.

Selon toute probabilité, je crois que les informations sont plus accessibles au Canada qu'aux États-Unis.

La sénatrice Fairbairn: Des témoins qui ont comparu récemment devant nous ont indiqué que le gouvernement canadien faisait actuellement des études sur leur industrie et sur les subventions qu'ils reçoivent des États-Unis. Certains d'entre nous se demandent avec grand étonnement pourquoi, dans le cas d'un accord aussi important que l'Accord de libre-échange, les négociations sur les subventions se feraient après la signature de l'Accord. Ces études auraient sûrement été utiles si elles avaient été faites par chacun des gouvernements avant sa signature. C'est pourquoi, pour déterminer si l'Accord est avantageux, j'essaie de savoir si les renseignements que vous présentez maintenant au gouvernement ont déjà été évalués. J'aimerais aussi savoir si les Américains étaient au courant de l'incidence de nos subventions sur la concurrence.

M. Romanko: Je ne peux pas vous dire ce qui s'est passé durant ces négociations privées. Cependant ces renseignements ne modifient en rien l'incidence sur notre industrie de l'Accord de libre-échange actuellement en vigueur. Cette incidence est favorable. Cependant, nous avons fait faire cette étude dans une large mesure pour que, dans les négociations actuellement en cours au sujet de l'iniquité des lois sur le commerce et des subventions, les deux parties soient au courant de ce qui se passe dans chacun des deux pays.

La sénatrice Fairbairn: L'étude a été faite par l'Association des producteurs d'acier et financée par votre propre industrie, sans aide?

M. Romanko: C'est exact.

Le président: Au haut de la page 3 de votre mémoire, Monsieur Romanko, vous dites:

Justement, à propos de l'Accord de libre-échange, il semble en ressortir une interprétation dite «la règle du tout ou rien». D'après cette règle, les matériaux intermédiaires, comme les pièces d'automobiles, obtiendraient le traitement national et seraient traités de la même façon que s'ils provenaient de l'une ou de l'autre des parties à l'Accord.

Si cela est exact, cela pourrait réduire considérablement l'utilisation des composantes d'acier fabriquées au Canada.

[Text]

In your earlier testimony you undertook to explain that, but I failed to follow your explanation. Would you please try again?

Mr. Romanko: We are just trying to research this ourselves. We have already talked with government officials about this, but we have not heard back from them. That is why I say it is surfacing. I am not quite sure myself how it works. Under the auto pact there is a 50-per-cent rule and when you bring in components from different origins and different countries and put them together in a sub-assembly, because of the value-added factor of that sub-assembly it could, under certain circumstances, be classed as originating in the U.S. or in Canada depending on the situation even though there is significant foreign content in that specific component. That is as much as I know.

The Chairman: I do not want to push you beyond what you profess to know, but you seem to be saying that relatively inexpensive steel could be brought into the United States, made up into an auto part, and that that would then be eligible to come into Canada as an American product.

Mr. Romanko: It would be incorporated, let us say, into a car in the United States and that car would come into Canada as being of U.S. origin.

The Chairman: That is why you go on to draw the conclusion:

If this proves correct, it could severely curtail the use of Canadian steel in components.

Mr. Romanko: We would not know whether those components were in auto parts or machinery.

The Chairman: Do you have any explanation for the designation, "all or nothing"?

Mr. Romanko: No, I do not. I think it has to do with the relationship of the origin of this sub-assembly to another sub-assembly and then when you have three different ones come together it becomes "all or nothing." It is all U.S. or all North American origin or it is nothing. I am not quite sure of that myself.

The Chairman: I think I understand the direction of your thoughts at this point.

Senator Ottenheimer: On page 2 you list some of the factors contributing to a less than optimum scenario. A number of them are domestic matters relating to the environment and others deal with labour contracts. However, three are specifically, if not FTA related, then U.S.A. related, and they are: "Buy America" procurement policy, ultra protectionism in the U.S., and the effects of massive government aid programs to the U.S. steel industry.

My question is: In the industry's opinion, are any of these contrary to the FTA? If they are not contrary to GATT or any

[Traduction]

Au cours de votre témoignage précédent, vous aviez tenté de nous expliquer cela, mais je n'ai pas très bien saisi votre interprétation. Pourriez-vous reprendre votre explication?

M. Romanko: Nous faisons justement des recherches là-dessus. J'en ai déjà glissé un mot à des fonctionnaires, mais ils ne nous ont pas donné de réponse. Voilà pourquoi j'emploie le mot «ressortir». Je ne suis pas trop sûr moi-même de la façon dont cela fonctionne. Le Pacte de l'automobile exige que 50 p. 100 des composantes soient d'origine nationale, et lorsque des composantes de diverses origines et de divers pays sont importées en vue d'être utilisées pour le montage d'autres composantes, il arrive que, dans certaines circonstances, à cause du facteur valeur ajoutée, ces composantes soient réputées être d'origine américaine ou canadienne, selon le cas, même si elles comportent un important élément de contenu étranger. Du moins, à ma connaissance.

Le président: Je ne voudrais pas vous pousser au-delà de vos limites, mais vous semblez dire qu'il se pourrait que quelqu'un importe aux États-Unis de l'acier bon marché pour fabriquer une pièce d'auto et que cette pièce pourrait être importée au Canada en tant que produit américain.

M. Romanko: Cette pièce pourrait être utilisée, par exemple, dans une automobile fabriquée aux États-Unis et le véhicule pourrait ensuite être exporté au Canada en tant que produit d'origine américaine.

Le président: C'est pour cette raison que vous concluez que:

Si cela est exact, cela pourrait réduire considérablement l'utilisation des composantes d'acier fabriquées au Canada.

M. Romanko: Nous ne saurions pas si cette composante a été utilisée pour fabriquer une pièce de l'automobile ou machine.

Le président: Pourriez-vous nous expliquer le sens de l'expression «règle du tout ou rien».

M. Romanko: Non. Je crois que cette expression fait référence à l'origine de la sous-composante qui entre dans la fabrication d'une autre sous-composante. Lorsque vous en avez trois, cela revient à dire «tout ou rien». La pièce est réputée être ou bien entièrement américaine ou nord-américaine ou bien rien. Je n'en suis pas certain moi-même.

Le président: Je pense saisir ce que vous avez à l'esprit.

Le sénateur Ottenheimer: À la page 2, vous énumérez certains des facteurs d'un scénario qui serait loin d'être souhaitable. Un certain nombre de ces facteurs sont à caractère interne et ont trait par exemple à l'environnement, tandis que d'autres traitent des négociations collectives. Toutefois, trois d'entre eux sont précisément reliés aux États-Unis, sinon à l'Accord de libre-échange, et il s'agit de la politique d'approvisionnement «Buy America», l'ultra protectionnisme aux États-Unis et les effets des programmes d'aide gouvernementale massive à l'industrie américaine de l'acier.

Ma question est celle-ci: de l'avis de l'industrie, l'un ou l'autre de ces facteurs sont-ils contraires à l'Accord de libre-

[Text]

other agreement, then there is obviously nothing you can do about them; but, specifically, in your opinion, or in the opinion of your adviser, are they contrary to the FTA, and if they are, is the industry taking any action or making representations to the Canadian government? Are you aware that any procedures are operative to endeavour to correct, eliminate or mitigate these programs?

Mr. Romanko: Of the three you mentioned, senator, I think the one that is the most contrary to the FTA is the ultra protectionism situation because it is dependent on how the American authorities interpret various pieces of legislation such as customs legislation, unfair trade legislation, country of origin rulings, and things like that, and in some of those instances they may well be contrary to the letter of the FTA and, if not, they may be contrary to the spirit of the FTA.

Some of the others like the "Buy America" program, as you probably know, involve an agreement right that would go deep into that government procurement type of situation. We are highlighting the fact that it is a significant problem and that perhaps further negotiations should be undertaken in those areas.

Mr. Belch: With the "Buy America" legislation we are not talking just about the issue of government procurement. That is already covered partly by the FTA. Some of the provisions in the U.S. legislation, such as the Surface Transportation Assistance Act, are, I would say, contrary to the GATT, because they require only U.S. steel in federally funded highway projects. Countries were in agreement at the GATT that they would not discriminate in that way.

Senator Ottenheimer: Am I correct that that could be contrary to the GATT, presumably, but not contrary to the FTA if it is regarded as a program of government procurement?

Mr. Belch: That is correct.

Senator Ottenheimer: Obviously it is a different matter, because it involves GATT rather than the FTA. I can well see that your industry and others would suffer because of the U.S. government procurement policy, but, naturally, industries in Canada would benefit from the flip side of that argument.

I will now deal with what you regard as entirely contrary to the FTA and that is the various aspects of protectionism. Is the industry, on its own or in conjunction with Canadian government, taking any positive action in that regard?

Mr. Romanko: We certainly are. We are carrying on ongoing discussions with the government on this whole question. As you see elsewhere in the brief, we are strong supporters for continued and ongoing negotiations in terms of the unfair trade laws and the subsidy rules. We are also supporting that stance in the multilateral trade negotiations where the govern-

[Traduction]

échange? S'ils ne sont pas contraires au GATT ou à un autre accord, vous ne pouvez évidemment pas vous y attaquer, mais, plus précisément, à votre avis ou à celui de votre conseiller, sont-ils contraires à l'Accord de libre-échange et dans l'affirmative, l'industrie entreprend-elle des démarches ou fait-elle des pressions auprès du gouvernement canadien? Savez-vous si des procédures ont entamées pour corriger, supprimer ou atténuer ces programmes?

M. Romanko: Des trois facteurs que vous avez mentionnés, sénateur, je pense que celui qui est le plus contraire à l'Accord de libre-échange est l'ultra protectionnisme car cette situation dépend de la façon dont les autorités américaines interprètent diverses lois, telles la Loi sur les douanes, la Loi sur les pratiques commerciales déloyales, les règles concernant le pays d'origine etc., et dans certains de ces cas, les autorités peuvent prendre des décisions qui vont à l'encontre de la lettre de l'Accord de libre-échange ou de son esprit.

Pour certains des autres facteurs comme le programme «Buy America», comme vous le savez probablement, il faudrait avoir le droit de s'ingérer profondément dans le type de situation créée par une telle politique gouvernementale. Nous cherchons à faire valoir que c'est un problème de taille et qu'il y aurait peut-être lieu d'entamer de nouvelles négociations dans ces domaines.

M. Belch: La loi «Buy America» ne porte pas uniquement sur l'approvisionnement gouvernemental. Cette question est déjà partiellement couverte par l'Accord de libre-échange. Certaines dispositions de la loi américaine, telles la *Surface Transportation Assistance Act*, seraient à mon avis contraires au GATT lorsqu'elles exigent que seul l'acier américain soit utilisé dans les projets de voirie financés par le fédéral. Les pays se sont entendus lors des négociations du GATT pour ne pas faire une telle discrimination.

Le sénateur Ottenheimer: Est-il possible que ce soit contraire aux règles du GATT, mais non pas à l'Accord de libre-échange, si on estime qu'il s'agit d'un programme d'achat gouvernemental?

M. Belch: C'est juste.

Le sénateur Ottenheimer: De toute évidence, c'est une toute autre question puisqu'il s'agit du GATT et non de l'Accord. Je me rends compte que la politique d'acquisition du gouvernement des États-Unis puisse nuire à votre industrie et à d'autres, mais, par contre, les industries canadiennes en profiteront.

J'aborderai maintenant les questions qui, à votre avis, sont tout à fait contraires à l'Accord, c'est-à-dire divers aspects du protectionnisme. L'industrie fait-elle quelque chose à cet égard, de son propre chef ou de concert avec le gouvernement canadien?

M. Romanko: Nous n'y manquons certes pas. Nous poursuivons des discussions avec le gouvernement sur cette question. Vous verrez dans le mémoire que nous sommes tout à fait en faveur de négociations permanentes sur la question des lois commerciales déloyales et des règles relatives aux subventions. Nous appuyons également la position du gouvernement selon

[Text]

ment tells us there will be spillover if agreement is reached, and that could be of benefit to the FTA.

Ultra protectionism depends on how these laws are interpreted in terms of fair imports into the United States. They become unfair simply because of specific interpretations that are contrary both to GATT and to the spirit of the FTA. I cannot say that they are contrary to the FTA because agreement on those areas was not possible.

Senator Ottenheimer: Previous to the signing of the FTA there were a number of sectoral committees, and no doubt the steel industry had one. In the process of the ongoing negotiations are there sectoral committees?

Mr. Romanko: Yes, there are.

Senator Ottenheimer: Do you feel that government is receptive to the industry's views? Are the industry and the government generally of one mind or are there specific and important differences between the Canadian steel industry and the government?

Mr. Romanko: To answer your question, senator, in terms of the substantive issues, I think they are generally of one mind. I think where we would differ is in terms of timing—the time at which we would like to see some of these things take place. We are always pushing for the sooner or the better, and that is not always possible.

The Chairman: You gave a figure earlier as to the overall steel production in the United States. Would you repeat that figure?

Mr. Romanko: It is in the vicinity of 75 million to 80 million tons per year.

The Chairman: What is the comparable figure for Canada?

Mr. Romanko: Canada produces approximately 26 million tons a year.

The Chairman: I wanted to ask about what economists used to regard as an important consideration, what they call "natural advantage". Is there a natural advantage which favours either Canada or the United States insofar as ordinary steel is concerned?

Mr. Belch: I do not think there is a natural advantage that favours one country's industry or the other in North America. The key is the proximity to the market. The raw materials for the industry include iron ore, which is sourced both in Canada, in Labrador, and in upper Michigan in the United States. In both those situations the consortia which mine that ore are combinations of U.S. and Canadian companies.

The coal which goes into the industry all comes from Pennsylvania, West Virginia and Kentucky. Most of the reagents that we use are traded internationally. Therefore, we compete on what we feel is a level playing field with U.S. producers. As I said, it is proximity to the market that is really the key.

The Chairman: You made an important point earlier, that for a period the Canadian industry had heavy investment and

[Traduction]

laquelle la conclusion d'une entente multilatérale pourrait avoir des répercussions favorables sur l'Accord.

L'ultra-protectionisme dépend de la manière d'interpréter les lois touchant, par exemple, les importations aux États-Unis. Les pratiques commerciales deviennent déloyales à cause, tout simplement, d'interprétations particulières qui sont à la fois contraires au GATT et à l'esprit de l'Accord. Je ne pense pas qu'elles soient contraires à l'Accord lui-même parce qu'il n'y a pas eu d'entente à ce sujet.

Le sénateur Ottenheimer: Avant la signature de l'Accord, un certain nombre de comités sectoriels ont été créés; il y en a probablement eu un qui portait sur l'industrie de l'acier. Ce type de comités existe-t-il dans le cadre des négociations permanentes?

M. Romanko: Oui, il y en a.

Le sénateur Ottenheimer: À votre avis, le gouvernement tient-il compte du point de vue de l'industrie? L'industrie et le gouvernement sont-ils d'accord en général, ou ont-ils des points de vue foncièrement différents sous certains rapports?

M. Romanko: Sur les questions foncièrement importantes, je dirais qu'ils sont d'accord. Je pense que nous avons des points de vue différent en ce qui concerne le moment opportun de faire certaines choses; nous insistons en général sur le fait que le plus tôt est le mieux, mais ce n'est pas toujours possible.

Le président: Vous avez donné des chiffres un peu plus tôt sur la production globale d'acier aux États-Unis. Pourriez-vous les répéter?

M. Romanko: Il s'agit de 75 à 80 millions de tonnes par an.

Le président: Qu'en est-il de la production au Canada?

M. Romanko: Le Canada a une production annuelle d'environ 26 millions de tonnes.

Le président: Je voudrais vous poser une question à propos de ce que les économistes considèrent comme important, soit, «l'avantage naturel». En ce qui concerne l'acier au carbone, le Canada bénéficie-t-il d'un avantage naturel par rapport aux États-Unis, et vice-versa?

M. Belch: Je ne pense pas qu'un avantage naturel favorise l'industrie de l'un ou l'autre de ces pays en Amérique du Nord. La proximité du marché, est par contre essentielle. L'une des matières première de l'industrie, le minerai de fer, est extrait au Canada, au Labrador, et aux États-Unis, dans le haut Michigan. Dans les deux cas, les consortiums qui en font l'extraction sont des sociétés mixtes américaines et canadiennes.

La charbon de l'industrie provient en totalité de la Pennsylvanie, de la Virginie-Occidentale et du Kentucky. La plupart des réactifs que nous utilisons sont vendus dans le monde entier. À notre avis donc, la concurrence avec les producteurs américains se fait suivant des règles du jeu équitables. Je le répète, c'est la proximité du marché qui compte le plus.

Le président: Vous avez parlé, à juste titre, d'une période au cours de laquelle l'industrie canadienne avait beaucoup investi;

[Text]

that was during the 1980s. At that time it became world competitive. What was happening in the U.S. steel industry in roughly that same time bracket?

Mr. Belch: Two things were happening: Major companies which had not been world competitive shed some of those operations which they felt they no longer needed and they also put similar kinds of investment in place, so they have modernized in basically the same way we have. The one big difference would be the fact that a lot of the investment that has gone into the U.S. industry has come from Japan and other parts of the world, so that the basic U.S. steel industry is probably 40 per cent Japanese owned. That gave the U.S. production facilities access to technology which, as you would imagine, is world class.

The Chairman: They imported Japanese technology, then?

Mr. Belch: That is right.

The Chairman: Do you know if considerations of national security enter U.S. thinking with regard to subsidization? Let us say that, for one reason or another, the U.S. market came to depend more and more on imported steel. Does this possibility alarm decision makers in Washington? Is this one of the factors behind U.S. subsidization of steel?

Mr. Belch: I do not believe it is. The U.S. industry has in the past raised the whole issue of national security as a protectionist type ploy, I would guess, but the government has not really designated it as being that critical. If you look at defence production today, you will see that there is a minimal amount of steel in it. It is basically high technology. The steel in defence production is in tanks and vehicles with which to move people around. If you were to look at the proportion of U.S. steel production that goes to defence, it is very small—it might be 1 or 2 per cent.

Senator Stollery: As I look at the list of difficulties that the industry faces, some of them seem to be ongoing concerns that I suppose are still to be worked out within the context of the Free Trade Agreement and all of that. I recall that during all of the discussions one of the questions brought up was the cost of maintaining lobbyists in Washington and legal costs for a variety of reasons. They were considered to be quite a problem. Has that situation changed?

Mr. Belch: I think it has changed, senator. The industry had to get into what you might call a lobbying mode in 1984, when legislation was proposed that would have restricted steel imports and there was, as well, a section 201 complaint, so that the cost to the industry in that year would have been substantial, perhaps more than \$1 million. But that was not all due to lobbying. A lot of that amount was paid for legal activity.

[Traduction]

il s'agit des années 80. A cette époque, l'industrie est devenue compétitive dans le monde entier. Que se passait-il dans l'industrie américaine de l'acier à peu près au même moment?

M. Belch: Il se passait deux choses. Les grandes sociétés qui n'avaient pas été compétitives sur la scène internationale se sont débarrassées des opérations qui ne leur semblaient plus nécessaires et ont également investi comme le Canada. Elles se sont donc modernisées essentiellement de la même façon. La seule différence importante, c'est qu'une grande partie de l'investissement fait au bénéfice de l'industrie américaine provenait du Japon et d'autres pays, si bien que 40 p. 100 de l'industrie américaine de l'acier appartient sans doute au Japon. Cela a permis aux installations de production américaines d'avoir accès à une technologie, qui, comme vous pouvez l'imaginer, est de classe internationale.

Le président: Les États-Unis ont donc importé la technologie japonaise?

M. Belch: C'est exact.

Le président: À votre avis, les États-Unis tiennent-ils compte de la sécurité nationale en matière de subventions? Disons, par exemple que, pour une raison ou une autre, le marché américain doit dépendre de plus en plus de l'acier d'importation. Les décideurs de Washington s'inquiètent-ils de cette éventualité? S'agit-il d'un des facteurs expliquant les subventions américaines de l'acier?

M. Belch: Je ne le pense pas. Dans le passé, il est arrivé à l'industrie américaine de soulever la question de la sécurité nationale en guise de stratagème protectionniste, mais j' imagine que le gouvernement ne pensait pas vraiment qu'il s'agissait de quelque chose d'essentiel. Il suffit d'examiner le matériel militaire d'aujourd'hui pour se rendre compte qu'il comporte très peu d'acier. Il s'agit essentiellement d'une technologie de pointe. On ne retrouve de l'acier que dans les chars et les véhicules qui servent au transport des troupes. La part de l'industrie américaine de l'acier dans le matériel militaire est très minime, de l'ordre de 1 ou 2 p. 100 peut-être.

Le sénateur Stollery: Lorsque je pense aux nombreuses difficultés auxquelles l'industrie fait face, je me rends compte que certains problèmes semblent exister depuis longtemps et attendent encore d'être résolus dans le contexte de l'Accord de libre-échange. Je me souviens que, lors des discussions qui ont eu lieu à ce sujet, quelqu'un avait parlé de ce qu'il en coûtait pour avoir des lobbyistes à Washington et des dépenses juridiques effectuées pour toutes sortes de raisons. On considérait que ces coûts constituaient un problème de taille. La situation est-elle toujours la même?

M. Belch: Je crois qu'elle a changé. L'industrie a dû commencer à recourir au lobbying en 1984, lorsqu'un projet de loi visant à restreindre les importations d'acier a été présenté et qu'une plainte a été formulée relativement à l'article 201. L'industrie a donc dû encourir des frais considérables cette année-là, frais qui dépassaient probablement 1 million de dollars. Toutefois, ces coûts n'avaient pas tous été occasionnés par le lobbying. En effet, une grande partie d'entre eux sont allés aux activités juridiques.

[Text]

Senator Stollery: All of those things were extra costs brought about because of trade disputes?

Mr. Belch: The three major companies, Stelco, Dofasco, and Algoma, have continued that lobbying activity. We established at the time what I would call very good relationships with certain senators. We used customer relationships with other senators. We were sort of managing the activity using, for the most part, in-house staff such as myself and counterparts in the other companies, so that the cost today is rather minimal. If it were \$100,000 per year, that would be in total.

Senator Stollery: As I recall, one of the advantages that the Canadian industry had after it made its major capital investment was in some kind of pressurized piping. There were certain specialty steels that Canada had become quite good at producing, is that right? This became a problem with exports to the United States because U.S. producers complained. I am now talking about the early 1980s.

Mr. Belch: The U.S. pipe and tube industry has always been one of those industries which you might say has complained the most. Any time they feel that Canadians have a competitive advantage, they generally translate that into an unfair competitive advantage. In that instance, once we have learned that an issue has been raised in Washington, we go and challenge it directly. I can tell you that in each of the cases we have been able to do that. We have been able to challenge it directly to prove that we were correct and that the American complainers were wrong.

That has had an impact on the administration. It truly believes us and that makes it more difficult for the U.S. companies to raise that same kind of issue again.

Senator Stollery: I suppose that is what leads me to ask my next question. Do you still incur similar costs under the Free Trade Agreement? You still have to keep your contacts there and keep an eye on what is going on.

Mr. Belch: Those are no more than the contacts that we maintain in Ottawa.

Senator Stollery: I am not suggesting that they are. I recall that one of the arguments in favour of the FTA was that you would not have to do this. These things would be taken care of by the arbitration process.

Mr. Belch: But you do not ever want it to get to the arbitration stage. It is a question of managing the whole activity. I would suggest that it would have been naive to think that, with the FTA in place, we could just let it go. It is something that has to be managed. It is like every other activity you get involved in.

Senator Stollery: I have the picture, thank you.

The Chairman: I have a question concerning Dofasco. As I understand it, Dofasco and NKK, the Japanese steel company,

[Traduction]

Le sénateur Stollery: Toutes ces activités qui ont entraîné des coûts supplémentaires étaient attribuables à des différends commerciaux?

M. Belch: Les trois plus importantes sociétés, à savoir Stelco, Defasco et Algoma, ont poursuivi leur lobbying. Nous avons alors établi ce qu'on pourrait appeler de très bonnes relations avec certains sénateurs. Nous avons aussi des rapports particuliers avec certains autres. Nous y parvenions, la plupart du temps, en recourant aux ressources internes, comme moi-même, et à mes homologues des autres sociétés. Les coûts actuel sont donc minimes. Ils pourraient peut-être atteindre 100 000 \$ par année.

Le sénateur Stollery: Si je ne me trompe, l'industrie canadienne avait beaucoup investi dans un type de tuyauterie sous pression. Le Canada n'avait-il pas acquis une certaine renommée dans la production d'aciers spécialisés? Cela a d'ailleurs occasionné un problème en ce qui a trait aux exportations destinées aux États-Unis, parce que les producteurs américains se sont plaints. Je parle maintenant du début des années 80.

M. Belch: L'industrie américaine de la tuyauterie a toujours été parmi celles qui se plaignent le plus souvent. Chaque fois qu'elle a l'impression que les Canadiens bénéficient d'un avantage concurrentiel, elle prétend que celui-ci est injuste. Lorsque cela se produit et que nous apprenons que la question a été soulevée à Washington, nous nous rendons là-bas pour défendre notre point de vue de vive voix. Je puis vous assurer que nous avons pu agir ainsi dans chaque cas. Nous avons pu nous défendre en personne pour prouver que nous avions raison et que les plaignants américains avaient tort.

Cette façon de procéder a eu une certaine incidence sur l'administration américaine. Celle-ci a maintenant confiance en nous, ce qui rend la tâche plus difficile aux sociétés américaines qui désirent encore formuler ce genre de plaintes.

Le sénateur Stollery: Cela m'amène à vous poser la question suivante: Dépensez-vous autant d'argent à cette fin depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange? Vous devez continuer de garder contact avec vos personnes-ressources là-bas pour savoir continuellement ce qui s'y passe.

M. Belch: Nous n'avons pas plus de personnes-ressources là-bas qu'à Ottawa.

Le sénateur Stollery: Ce n'est pas ce que j'ai voulu laisser entendre. Je me souviens que l'un des arguments invoqués en faveur de l'ALE était que cela ne serait pas nécessaire. Ces questions devaient être réglées au moyen du processus d'arbitrage.

M. Belch: Mais on ne veut jamais devoir aller jusqu'à l'arbitrage. C'est une question de gestion de l'ensemble de l'activité. À mon avis, il aurait été naïf de croire qu'avec la mise en œuvre de l'Accord, nous allions pouvoir laisser aller les choses. Il faut exercer un contrôle sur cet aspect, comme sur toute autre activité à laquelle on participe.

Le sénateur Stollery: Je vois. Je vous remercie de ces précisions.

Le président: J'ai une question au sujet de Dofasco. Si je comprends bien, Dofasco et NKK, la compagnie d'acier japo-

[Text]

were planning a new plant in Hamilton. Are the plans still on the books for that plant to go ahead?

Mr. Romanko: I am not sure, but I think that that is still in the process. I think what you are referring to is a new cold rolling sheet line that Dofasco is jointly planning with NKK, and I think that is still in the works.

The Chairman: Are they associated with National Steel Corporation in the United States?

Mr. Romanko: I think NKK is.

The Chairman: So you are telling us that there is no intention to locate that plant in Pittsburgh rather than in Hamilton?

Mr. Romanko: Not that I am aware of.

Senator Bosa: Every major U.S. steel company, with the exception of Bethlehem, has some Japanese partner. Does the Canadian steel industry have similar relationships with other partners, Japanese or otherwise?

Mr. Romanko: I will give you part of the answer and then perhaps Mr. Belch could also speak to that point. I do not think there are specific partnerships such as you mentioned exist in the States. There are some relationships, but as to whether or not there are partnerships, perhaps Mr. Belch can answer that.

Mr. Belch: There are no equity partnerships between Japanese firms and Canadian steel firms in Canada. I sense that that is because the Japanese firms did that in the U.S. more to protect their own access to the American market. They were being restricted very severely. One way of maintaining that access is actually to influence the firms which are lobbying against you in Washington. What we have done in Canada is to make links with the Japanese partners on specific developments where that makes sense. That is why Dofasco is linking with NKK. Stelco has involved Mitsui in the financing of a line that we are building in Hamilton. Mitsui is a 50 per cent partner. We needed the additional financing. It was not a question of selling an equity position in the whole corporation. They own 50 per cent of a specific piece of the facility in Hamilton, and that will assist us in selling the output of that line to Japanese car companies in North America.

Senator Bosa: I have a supplementary to the question put by the chairman about the NKK Corporation being in partnership in that project in Hamilton wherein they were to provide capital as well as the latest technology in the area of steel making. Is Japan more advanced than Canada in technology in this industry?

Mr. Belch: I think it is a situation where the Japanese have certain abilities which are the best in the world, and those abilities have tended most recently to be in the rolling side of the business, where you are taking the steel and rolling it into cold rolled sheet, or coating it. The Canadian industry, by comparison, was the one that developed mini-steel corpora-

[Traduction]

naise, voulaient aménager une nouvelle usine à Hamilton. Envisage-t-on toujours construction de cette installation?

M. Romanko: Je ne suis pas certain, mais je crois que oui. Je pense que vous faites allusion à la nouvelle installation de laminage à froid dont Dofasco planifie la mise en place avec NKK; oui, sauf erreur, ce projet tient toujours.

Le président: Les intéressés sont-ils associés à la National Steel Corporation, aux États-Unis?

M. Romanko: Je pense que NKK l'est.

Le président: Êtes-vous en train de nous dire qu'on n'a pas l'intention d'installer cette usine à Pittsburgh plutôt qu'à Hamilton?

M. Romanko: Pas que je sache.

Le sénateur Bosa: Toutes les grandes sociétés d'acier américaines, à l'exception de Bethlehem, ont un partenaire japonais. Ce genre d'association, avec des partenaires japonais ou autres, existe-t-il dans l'industrie canadienne de l'acier?

M. Romanko: Je vais vous donner une partie de la réponse; peut-être que M. Belch pourrait apporter des précisions. Je ne pense pas qu'il existe d'associations précises comme celles auxquelles vous faites allusion. Il existe certains liens, mais quant à savoir s'il s'agit d'associations, je préfère laisser à M. Belch le soin de répondre à cette question.

M. Belch: Il n'y a pas de coparticipation au capital-actions entre sociétés japonaises et canadiennes au Canada. Je soupçonne que les entreprises japonaises ont procédé de cette façon aux États-Unis essentiellement afin de préserver leur accès au marché américain. Celles-ci faisaient l'objet de restrictions très sévères. Une façon pour ces dernières de continuer à bénéficier de cet accès consiste à influencer les entreprises qui exercent des pressions contre elles à Washington. Au Canada, les sociétés canadiennes ont établi des liens avec les Japonais relativement à des projets précis, lorsqu'une telle association était utile. C'est la raison pour laquelle Dofasco s'est associée à NKK. Stelco a fait participer Mitsui au financement d'une installation qui est en train d'être construite à Hamilton. Mitsui participe à 50 p. 100 au projet. Nous avons besoin d'un financement supplémentaire. Il ne s'agissait pas de vendre une participation au capital-actions de l'ensemble de la corporation. Les Japonais détiennent 50 p. 100 d'une installation précise à Hamilton, ce qui nous aidera à vendre la production de cette usine à des compagnies d'automobiles japonaises installées en Amérique du Nord.

Le sénateur Bosa: J'ai une question à ajouter à celle du président au sujet de la participation de la NKK au projet de Hamilton, celle-ci fournissant des capitaux ainsi qu'une technologie de pointe dans le secteur de la fabrication de l'acier. Le Japon est-il plus avancé que le Canada sur le plan technologique, pour ce qui est de cette industrie?

M. Belch: Je pense que la situation est la suivante: les Japonais sont les meilleurs au monde en ce qui a trait à certaines techniques, notamment dans l'industrie du laminage à froid de l'acier. Par ailleurs, ce sont les Canadiens qui ont mis au point les mini-sociétés d'acier, les mini-usines. Co-Steel, qui est installée à Whitby (Ontario), a construit des usines au Royaume-

[Text]

tions, mini-plants. Co-Steel, which is operating in Whitby, Ontario, developed plants in the U.K. and in the United States. That technology basically started in Canada and is used all over the world. We at Stelco developed a coil box which is in the hot rolling side of the business, and we sell it all over the world, including to the Japanese. So each industry has certain things it does well and sells to the others.

The Chairman: Since I see no hands, I assume that honourable senators are satisfied. I want to thank the witnesses for being here this afternoon to help the committee. Before the committee rises, I would like authorization to have the charts provided by the witnesses reproduced in our records for today.

Senator Ottenheimer: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

Uni et aux États-Unis. La technique utilisée a essentiellement vu le jour au Canada et sert dans le monde entier. Chez Stelco, nous avons mis au point une boîte à rouleaux pour le laminage à chaud et nous la vendons dans le monde entier, y compris aux Japonais. Ainsi, chaque industrie est spécialisée dans un secteur particulier de l'industrie et elle vend ses produits aux autres.

Le président: Comme je ne vois aucune main levée, je présume que les sénateurs sont satisfaits. Je remercie les témoins d'être venus aider le Comité. Avant de lever la séance, j'aimerais obtenir l'autorisation de faire reproduire les tableaux présentés par les témoins, pour les annexer à nos délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Ottenheimer: J'en fais la proposition.

Le président: Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: Adopté.

Le président: Merci.

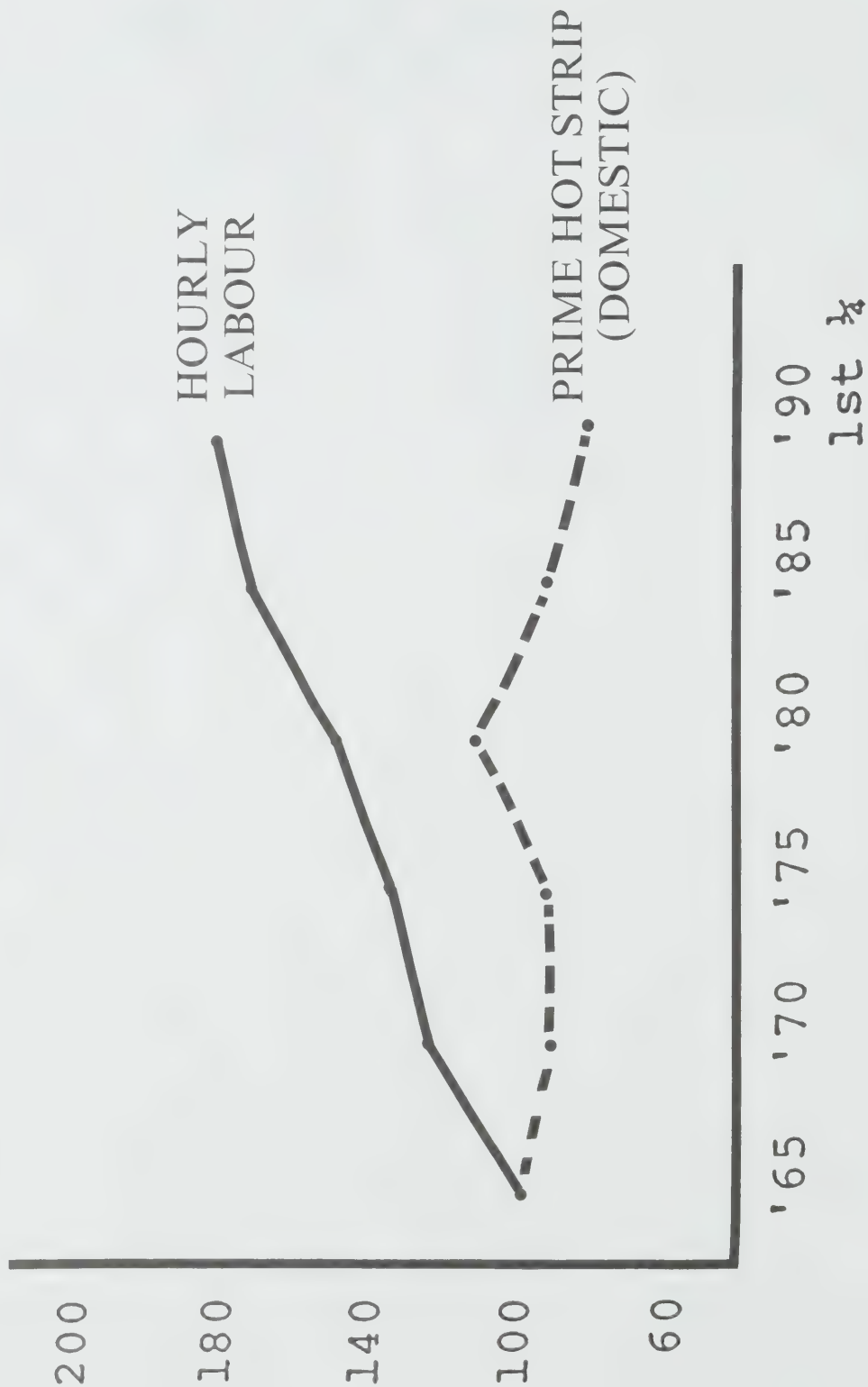
La séance est levée.

APPENDIX "FA-27"

TOTAL OF STELCO/DOFASCO/ALGOMA
FIRST QUARTER 1989 vs. FIRST QUARTER 1990
(Millions of Tons and Dollars)

	<u>First Quarter</u>		
	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>Change</u>
Production	3.13	2.71	- 0.42
Shipments	2.57	2.29	- 0.28
Sales	1,731	1,513	- 218
Net Earnings (before extraordinary)	91.9	(3.3)	- 95.2
Cash from Operations	108.3	(150.2)	- 258.5
Financing Activities (equity and debt)	6.5	91.4	+ 84.9
Investment	179.2	129.1	- 50.1
Net Cash	(99.4)	(227.0)	- 127.6

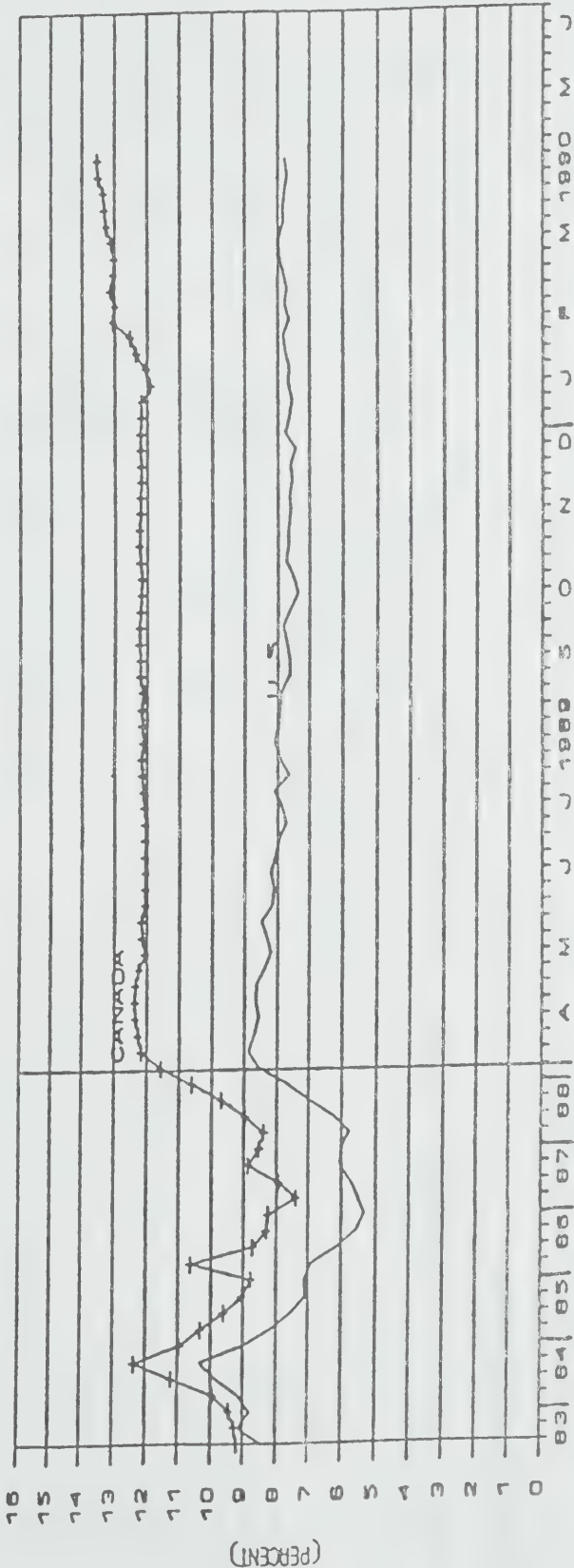
COMPARISON OF INDICES OF CONSTANT 1981 DOLLAR
HOT ROLLED STRIP PRICES vs. HOURLY EMPLOYMENT COSTS



SHORT TERM RATES:

Canadian t-bills rose 3 basis points to stand at 13.55%. U.S. t-bills rose 7 basis points to 7.78%, narrowing slightly the Canada/U.S. spread to 5.77 basis points.

3-MONTH TREASURY BILL YIELDS

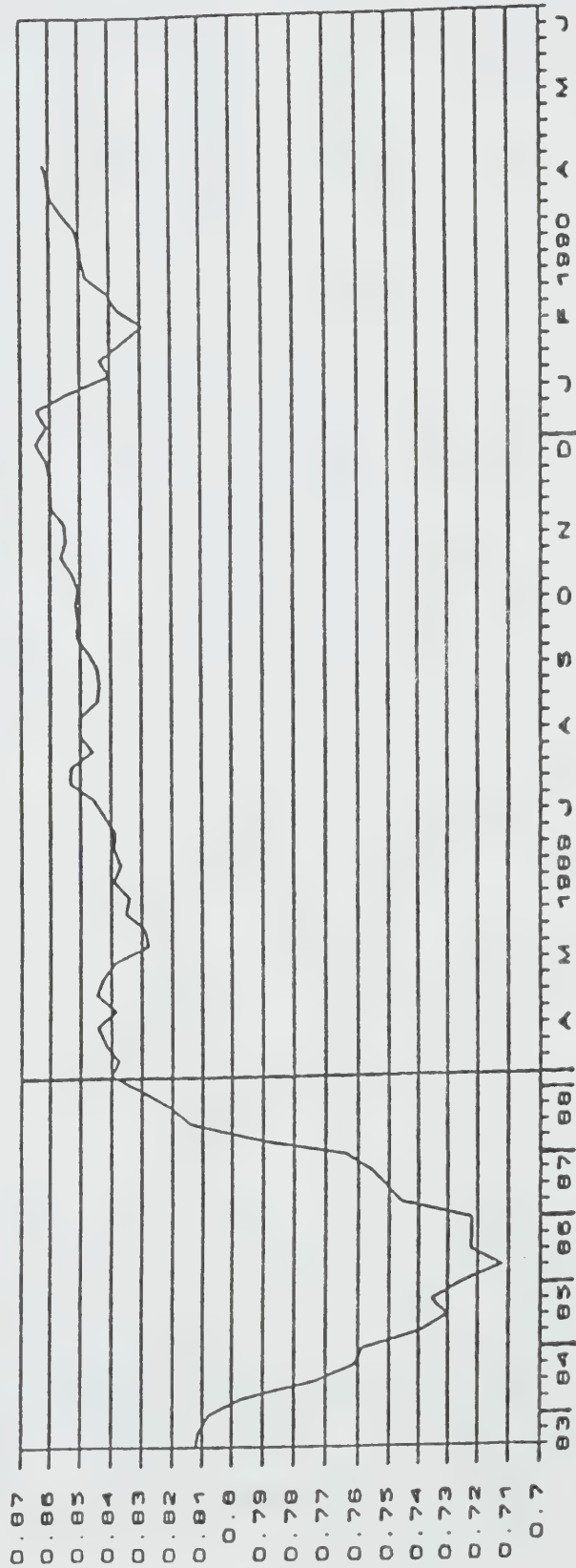


EXCHANGE RATE:

The *Canadian dollar* continued its rise against the U.S. currency, standing at .8620 US\$/C\$ at noon April 26, up slightly from .8607 last Thursday.

CANADA — U.S. EXCHANGE RATE

U.S. DOLLAR PER CANADIAN DOLLAR

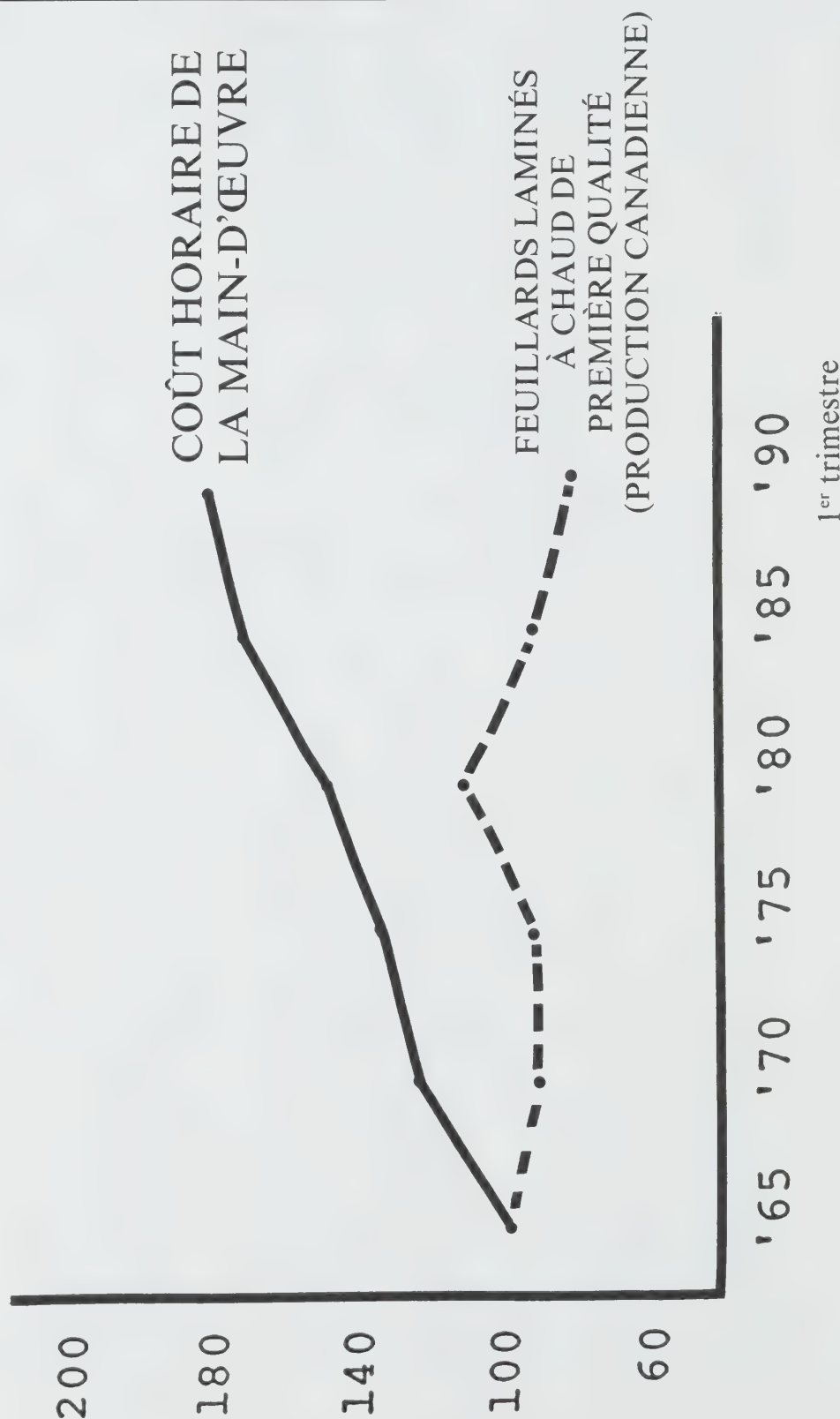


ANNEXE «AE-27»

TOTAL POUR STELCO, DOFASCO ET ALGOMA
PREMIERS TRIMESTRES DE 1989 ET 1990
(millions de tonnes ou de dollars)

	<u>Premier trimestre</u>		
	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>Variation</u>
Production	3,13	2,71	- 0,42
Livraisons	2,57	2,29	- 0,28
Ventes	1 731	1 513	- 218
Gains nets (avant extraordinaires)	91,9	(3,3)	- 95,2
Recettes d'exploitation	108,3	(150,2)	- 258,5
Financement (capital propre et endettement)	6,5	91,4	+ 84,9
Placements	179,2	129,1	- 50,1
Encaisse nette	(99,4)	(227,0)	- 127,6

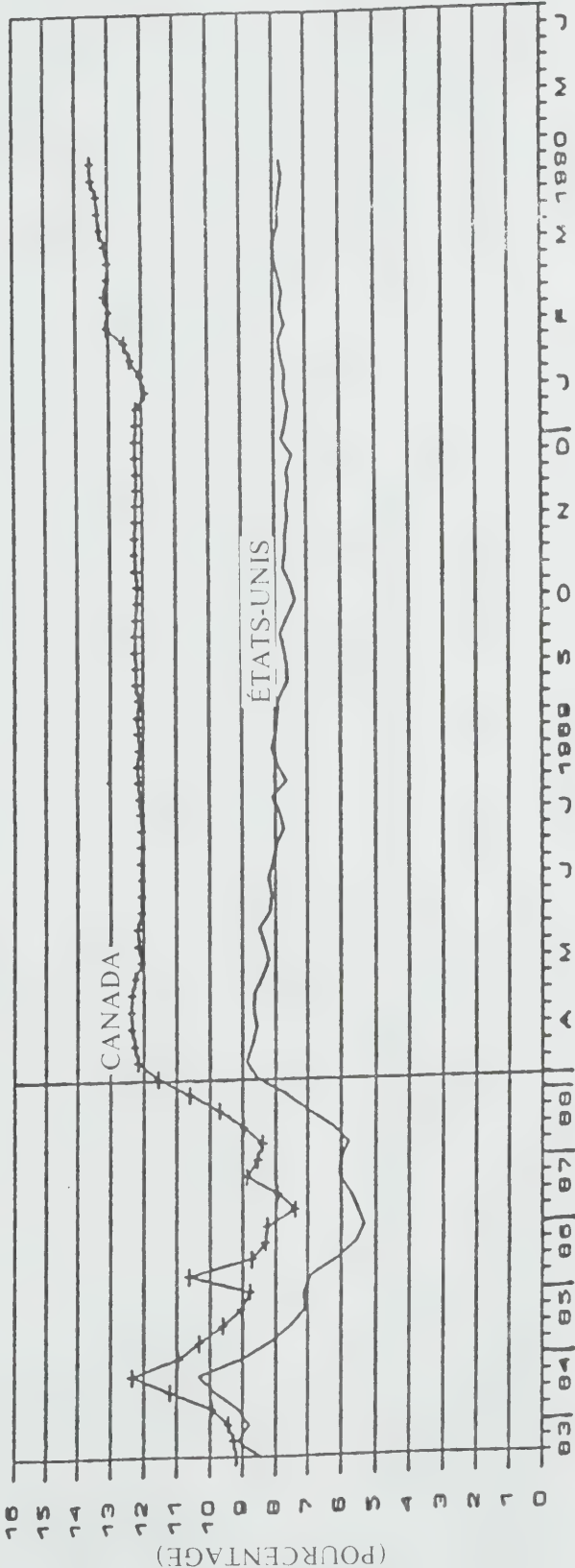
COMPARAISON DES INDICES EN DOLLARS CONSTANTS DE 1981
PRIX DES FEUILLARDS LAMINÉS À CHAUD
contre COÛT HORAIRE DE LA MAIN-D'ŒUVRE



TAUX À COURT TERME:

Les bons du Trésor canadien ont avancé de 3 points de base pour atteindre 13,55 p. 100.
Les bons du Trésor américain ont gagné 7 points de base pour s'établir à 7,78 p. 100.
La différence entre les bons canadiens et américains a diminué légèrement, passant à 5,77 points de base.

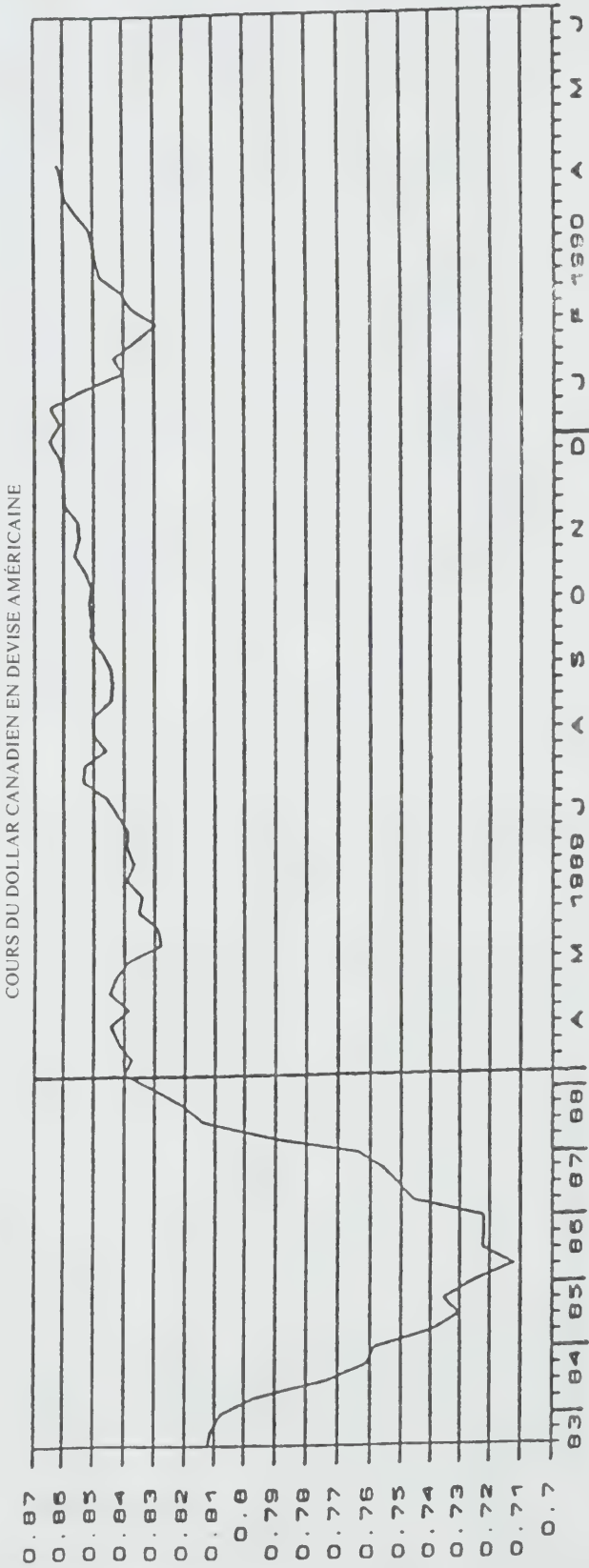
RENDEMENT TRIMESTRIEL DES BONS DU TRÉSOR



TAUX DE CHANGE:

Le *dollar canadien* a maintenu son cours haussier par rapport au dollar américain pour atteindre 0,8620 \$ US à midi le 26 avril, marquant ainsi une légère avance sur jeudi dernier (0,8607 \$ US).

TAUX DE CHANGE CANADO-AMÉRICAIN





*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

Daniel W. Romanko, Managing Director, Canadian Steel
producers Association;

Donald K. Belch, Director, Government Relations, Stelco.

Daniel W. Romanko, président-directeur général, Associa-
tion canadienne des producteurs d'acier;

Donald K. Belch, directeur, Relations avec le gouvernement,
Stelco.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, May 22, 1990

Le mardi 22 mai 1990

Issue No. 28

Fascicule n° 28

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

The Impact of developments
in Europe on
Canadian Foreign and
Defence Policies

L'effet de l'évolution récente
de la situation en Europe sur
la politique du Canada
en matière d'affaires étrangères
et de défense

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Grafstein
Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Bosa	*Murray, P.C. (or Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, P.C.
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Asselin	Grafstein
Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Bosa	*Murray, c.p. (ou Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, c.p.
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, May 2, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*), moved seconded by the Honourable Senator Marsden:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on Canadian links with Europe in the light of political, economic and security developments—particularly on the emergence of a unified Germany and on the creation or the readaption of political, economic and security structures to accommodate the changing shape of Europe—with a view to making recommendations for Canadian policy towards Europe, the European Community, and certain multilateral institutions including NATO, NORAD, the Conference on Security and Cooperation in Europe and others as appropriate.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 2 mai 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Marsden:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à faire une étude, à entendre des témoignages et à faire un rapport sur les liens entre le Canada et l'Europe à la lumière des changements politiques, économiques et militaires—et plus particulièrement sur la réunification de l'Allemagne et sur la création de nouvelles structures politiques, économiques et militaires, ou le réaménagement des structures actuelles, que cette évolution impose—en vue de recommander au besoin des changements à la politique du Canada à l'égard de l'Europe, de la Communauté européenne et de certains organismes multilatéraux, notamment l'OTAN, le NORAD, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et tout autre organisme visé, le cas échéant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 22, 1990
(34)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 5:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Fairbairn, MacEachen, Ottenheimer, Roblin and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

Other Senator present: The Honourable Senator Stollery. (1)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant advisor. Mr. Greg Wirick, Assistant advisor.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witness:

Dr. Peter Solomon, Professor of Political Science, University of Toronto.

The Committee resumed consideration of its Order of reference dated May 2, 1990, "To hear evidence and to examine and report on Canadian links with Europe in the light of political, economic and security developments—particularly on the emergence of a unified Germany and on the creation or the readaptation of political, economic and security structures to accommodate the changing shape of Europe—with a view to making recommendations for Canadian policy towards Europe, the European Community, and certain multilateral institutions including NATO, NORAD, the Conference on Security and Cooperation in Europe and others as appropriate".

Dr. Solomon made an opening statement and answered questions.

At 6:45 p.m. the Committee adjourned to 4:00 p.m., Tuesday, May 29, 1990.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 MAI 1990
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 17 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Fairbairn, MacEachen, Ottenheimer, Roblin et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Stollery. (1)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, conseiller, M. Michael Kalnay, conseiller adjoint, et M. Greg Wirick, conseiller adjoint.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Témoïn:

M. Peter Solomon, professeur de sciences politiques.

Le Comité poursuit l'examen de son ordre de renvoi du 2 mai 1990, «faire une étude, entendre des témoignages et faire un rapport sur les liens entre le Canada et l'Europe à la lumière des changements politiques, économiques et militaires—et plus particulièrement sur la réunification de l'Allemagne et sur la création de nouvelles structures politiques, économiques et militaires, ou le réaménagement des structures actuelles, que cette évolution impose—en vue de recommander au besoin des changements à la politique du Canada à l'égard de l'Europe, de la Communauté européenne et de certains organismes multilatéraux, notamment l'OTAN, le NORAD, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et tout autre organisme visé, le cas échéant».

M. Solomon fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

À 18 h 45, le Comité suspend ces travaux jusqu'au mardi 29 mai 1990, à 16 heures.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 22, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 5 p.m. to consider the Impact of developments in Europe on Canadian Foreign and Defence Policies.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is our first meeting on the committee's order of reference respecting recent political developments in the Soviet Union. Our patient witness is Dr. Peter Solomon, Professor of Political Science, University of Toronto.

I now call upon Professor Solomon to make his opening statement.

Dr. Peter Solomon, Professor of Political Science, University of Toronto: Honourable senators, I have just returned from spending two weeks in Moscow, where the dominant mood, I have to admit, is one of uncertainty and worry about the future.

People have many good reasons to be concerned there, some of which we will talk about later. One of their concerns relates to the fact that they are living through the first stage of a political revolution. The years 1989 and 1990, so far, have witnessed an extraordinary list of events, such as the first competitive elections for the National Assembly, the revival of legislative power in the centre in some republics, the embracing of law as a source of legitimacy for the regime and its policies, the elimination of the ruling position of the Communist Party and legalization of competing political parties, the establishment of a presidency as a new centre of executive power displacing the Politburo of the party, and victories of democratic alliances, parties in all but name, over establishment Communist Parties in elections in a number of major cities.

All this has taken place in the context of a sharpening economic crisis, a partial breakdown of public order, marked by ethnic violence, political demonstrations, strikes, crime and, of course, separatist challenges to the federation.

I would be pleased to talk about any of these matters. In my charts I have focused on matters that relate directly to the visit on the part of a delegation of Soviet parliamentarians.

So I will focus on two topics: first, the new legislative bodies in the centre in Moscow, and, secondly, the law and constitutionalism in the new political order.

I think honourable senators know that two legislative bodies have now taken the place of one. What existed before in the Soviet Union was the old Supreme Soviet, which constituted a large assembly. It was produced by non-competitive elections. It met once or twice a year for one week's session, during which it would ratify, by unanimous vote, whatever was put before it. It was a kind of mock Parliament, one might say.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 22 mai 1990

[Traduction]

Le Comité permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 17 heures pour étudier les répercussions des changements en Europe sur la politique étrangère et de la défense du Canada.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, il s'agit de notre première rencontre sur le mandat du comité en ce qui concerne les récents changements politiques en Union soviétique. Notre précieux témoin est M. Peter Solomon, professeur de sciences politiques à l'Université de Toronto.

J'invite maintenant le professeur Solomon à prendre la parole.

M. Peter Solomon, professeur de sciences politiques à l'Université de Toronto: Honorables sénateurs, je rentre tout juste d'un voyage de deux semaines à Moscou où règne, je dois l'admettre, un esprit d'incertitude et d'inquiétude face à l'avenir.

Là-bas, les gens ont beaucoup de raisons de s'inquiéter, et nous aborderons certaines de ces raisons un peu plus tard. Une de leurs inquiétudes a trait au fait qu'ils vivent la première étape d'une révolution politique. En 1989 et en 1990, jusqu'à maintenant, une liste extraordinaire d'événements se sont succédés, comme les premières élections pluripartismes à l'Assemblée nationale, la résurgence du pouvoir législatif dans certaines républiques, l'adoption de la loi comme source de légitimité du régime et de ses politiques, l'élimination du rôle dominant du Parti communiste et la légalisation des autres partis politiques, l'établissement d'une présidence comme nouveau centre du pouvoir exécutif en remplacement du Politburo, et les victoires des alliances démocratiques, partis politiques sans le nom, sur la classe dirigeante et conservatrice des partis communistes aux élections dans un grand nombre de villes importantes.

Tous ces changements ont pris place dans le contexte d'une crise économique qui va en s'aggravant, d'une détérioration partielle de l'ordre public marquée par de la violence chez les ethnies, des démonstrations politiques, des grèves, des crimes et, bien entendu, de défis séparatistes à l'égard de la fédération.

J'aimerais bien vous parler de ces questions. Dans mes causeries, j'ai mis l'accent sur les questions qui ont directement trait à la visite d'une délégation de parlementaires soviétiques.

Je m'attacherai donc à deux sujets; premièrement, les nouveaux corps législatifs du pouvoir central de Moscou, et deuxièmement, la loi et le constitutionnalisme dans le nouvel ordre politique.

Je pense que vous savez, honorables sénateurs, que le corps législatif a été remplacé par deux corps législatifs. Ce qui existait avant en Union soviétique était le vieux Soviet suprême, qui formait une grande assemblée. Celui-ci était choisi lors d'élections à parti unique. Il se réunissait une fois ou deux par année pendant une semaine, au cours de laquelle les membres ratifiaient, par vote à l'unanimité, tout ce qui leur était soumis.

[Text]

What now exists is the Congress of People's Deputies and the new Supreme Soviet, both of which have real power and real responsibility. The Congress, as honourable senators know, is the larger body. It is elected every five years, in theory, in competitive elections organized geographically. The original election included a list of positions that the party and other public organizations could control, but that is now finished. The body consists of 2,250 deputies.

According to the Constitution it should meet at least twice a year for sessions of approximately ten days. There have been three meetings this first year.

The Congress has the exclusive right to adopt and amend the Constitution of the U.S.S.R. and to decide questions of order and the internal structure of government. It must also elect the U.S.S.R. Supreme Soviet, its chairman and deputy chairman, and confirm some other top leaders as well, such as the Chairman of the Council of Ministers and the Chairman of the Supreme Court. It is, in short, an assembly, but a powerful assembly.

The real working legislature in the Soviet Union is the new Supreme Soviet, the 542 deputies which are selected by the Congress, in practice, on a regional basis. There is, to be sure, a provision for rotation of the members of the Supreme Soviet. That is written into the Constitution. In its original form it said that one-fifth of the members of the Supreme Soviet should change each year, but last December, even before this was implemented, the wording was changed to "up to one-fifth." I suspect that there will be little rotation this first year. In any case, what will happen has not been specified, but I think what will happen is that those deputies who want to resign will be allowed to and will be replaced by others.

The Supreme Soviet meets in at least two sessions of three months each in the course of a year. This first year it actually held three sessions. There was a debate at the beginning about whether it would be a professional Parliament or not. Because there was no decision on that question, the members of the Supreme Soviet were allowed to keep their former jobs while they were also members of the Supreme Soviet, as long as those posts were not ministerial in nature. The Supreme Soviet, and indeed even the Congress, may not have among their members any ministers. This is the American system of separation of powers rather than the parliamentary system.

The powers of the Supreme Soviet include passing legislation and confirming of ministers who, as I pointed out, cannot belong to the legislative branch. There are committees and commissions of the Supreme Soviet that screen all draft laws, but what is interesting about these committees and commissions is that half their members consist of deputies who are not members of the Supreme Soviet. In other words, deputies who are part of the Congress but who were not selected for that

[Traduction]

On pourrait dire qu'il s'agissait d'une sorte de simili-Parlement.

Ce qui existe maintenant en Union soviétique c'est le Congrès des députés des peuples et le nouveau Soviet suprême qui tous les deux ont de vrais pouvoirs et de vraies responsabilités. Le Congrès, comme les honorables sénateurs le savent, est le plus grand corps délibérant. Des élections pluripartismes ont lieu tous les cinq ans, en théorie, et elles sont organisées par région géographique. L'élection originale comprenait une liste de postes que le parti et d'autres organismes publiques devaient contrôler, mais cela est maintenant terminé. L'assemblée compte 2 250 députés.

D'après la Constitution, le Congrès devrait se réunir au moins deux fois par année pendant environ dix jours. Au cours de cette première année, il y a eu trois réunions.

Le Congrès a le privilège d'adopter et de modifier la Constitution de l'URSS et de prendre des décisions relativement aux questions d'ordre et à l'infrastructure du gouvernement. Il doit également élire le Soviet suprême de l'URSS, son président et le président suppléant, et confirmer les fonctions de certains autres dirigeants supérieurs, comme le président du Conseil des ministres et le président de la Cour suprême. En bref, il s'agit d'une assemblée, mais d'une assemblée puissante.

Le vrai corps législatif en Union soviétique est le nouveau Soviet suprême, soit les 542 députés qui sont choisis en pratique par le Congrès, et par région. Il existe, c'est exact, une disposition prévoyant la rotation des membres du Soviet suprême. Celle-ci figure dans la Constitution. Dans sa forme originale, celle-ci stipule qu'un cinquième des membres du Soviet suprême devraient être changés chaque année, mais en décembre dernier, avant même que cette disposition ne soit appliquée, la formulation a été changée pour "jusqu'à un cinquième des membres". Cette modification laisse supposer qu'il y aura très peu de renouvellement pour la première année. De toute façon, on n'a pas précisé ce qui allait se passer, mais je pense que les députés qui voudront démissionner pourront le faire et ils seront remplacés par d'autres.

Le Soviet suprême se réunit au moins deux fois par année pour des périodes de trois mois chaque fois. Au cours de la première année, il a tenu effectivement trois sessions. Au début, il y a eu des discussions pour savoir s'il s'agirait d'un parlement professionnel ou non. Parce qu'aucune décision n'a été prise à ce sujet, les membres du Soviet suprême ont pu conserver leur ancien emploi tout en étant membre du Soviet suprême, pourvu que ces emplois ne soient pas de nature ministérielle. Le Soviet suprême, et en effet, même le Congrès, ne peuvent pas compter parmi leurs membres aucun ministre. Il s'agit du système américain de séparation des pouvoirs plutôt que du système parlementaire.

Les pouvoirs du Soviet suprême comprennent l'adoption de lois et la nomination de ministres qui, comme je l'ai signalé, ne peuvent pas appartenir au corps législatif. Des comités et des commissions du Soviet suprême filtrent les avant-projets de loi, mais ce qui est intéressant au sujet de ces comités et de ces commissions c'est que la moitié de leurs membres sont des députés qui ne sont pas membres du Soviet suprême. En d'autres termes, les députés sont membres du Congrès mais

[Text]

smaller body. What that actually did was to make it possible to take the deputies who had expertise, like lawyers and economists—of which there were few—and bring them into committees, even when they were not part of the Supreme Soviet.

The Presidium of the Supreme Soviet determines the agenda and directs draft laws to committees. Most of the time that is to more than one committee, and there are no particular rules as to how many committees will deal with draft laws or what their exact powers should be in relationship to them.

The Supreme Soviet so far has very little staff, and that is a major problem. Each committee has been provided funding for two staff positions. Each deputy has been provided funding for one personal staff assistant. In practice the committees invite academics or scholars to work on drafting legislation and on subcommittees. They do not pay them, but their home institutions look after that. At the same time, many of the members and deputies have groups of volunteers who do staff work for them.

When we first looked at the makeup of the Congress and then of the Supreme Soviet, most Western observers wondered whether they would ever turn out to be important or powerful, because the people elected, first by the public and then by the Congress, appeared to be conservative or establishment figures. But, as it turned out, these bodies asserted themselves and became arenas of power. I believe there were two spurs that led to this. First, the minority of radicals in the Congress and Soviet took leading roles in the debates, sharpened issues and aroused other people. Moreover, they formed caucuses. The Baltic deputies formed a congress, and, even more important, the so-called inter-regional group of deputies brought together people who shared their opinions on issues with Yeltsin, Sakharov and Medvedev. Many of the stars of the new parliament are from this group.

Most Soviet viewers of parliament—and they avidly watch the Supreme Soviet on television—respect most of all people like Sergei Stankevich, Anatoly Sobchak, Gavril Popov, all of whom are part of this inter-regional group. Second, the reaction of the public to the televised debates from the first Congress gave all of the deputies a sense of mission. They saw how aroused people were and how much they expected from the new parliamentary institutions. In fact, these institutions became assertive almost at the start. This first showed up in the confirmation hearings for ministers, which took place in June and July of this past year. One candidate after another was mercilessly grilled by these deputies and members of the Soviet. Twelve of them were actually voted down.

Then, in the handling of legislation, both in committees and on the floor, members of the Supreme Soviet sometimes rejected draft laws, which were proposed in the bureaucracy

[Traduction]

n'ont pas été choisis pour être membres de ce corps plus petit. Cette situation permet effectivement de prendre des députés qui ont des compétences, des juristes et des économistes qui sont peu nombreux et de les faire participer à des comités, même lorsqu'ils ne sont pas membres du Soviet suprême.

Le Praesidium du Soviet suprême établit le programme et oriente les avant-projets de lois aux comités. La plupart du temps, ils sont envoyés à plus d'un comité, et il n'existe pas de règles particulières quant au nombre de comités qui se pencheront sur les avant-projets de lois ou aux pouvoirs exacts qui devraient être liés à ceux-ci.

Le Soviet suprême dispose de très peu de personnel jusqu'à maintenant, et il s'agit d'un important problème. Chaque comité dispose de sommes nécessaires pour payer deux employés de bureau. Chaque député a reçu des fonds pour un adjoint personnel. En pratique, les comités invitent des universitaires ou des sommités à travailler sur l'ébauche de dispositions législatives et à faire partie de sous-comités. Ils ne sont pas rémunérés, mais leurs établissements d'attache s'en occupent. En même temps, un bon nombre de membres et de députés disposent de groupes de bénévoles qui font du travail de bureau pour eux.

Lorsque nous regardons d'abord la structure du Congrès puis celle du Soviet suprême, la plupart des observateurs occidentaux se demandent s'ils deviendront un jour importants ou puissants, parce que les élus, d'abord par le public puis par le Congrès, semblaient être des personnalités conservatrices ou des membres de la classe dirigeante. Mais, en l'occurrence, ces organes législatifs se sont imposés eux-mêmes et sont devenus des arènes du pouvoir. Je crois qu'il y a deux impulsions qui sont à l'origine de cet état de chose. Premièrement, la minorité de radicaux au Congrès et au Soviet a joué un rôle de chef de file dans les débats, les questions vives et a sensibilisé d'autres gens. En outre, ils ont formé des caucuses. Les députés des Pays baltes ont formé un Congrès, et mieux encore, le Groupe de députés soi-disant interrégional a réuni des gens qui partageaient leurs opinions sur les questions avec Yeltsin, Sakharov et Medvedev. De nombreuses vedettes du nouveau parlement sont issues de ce groupe.

La plupart des téléspectateurs soviétiques du parlement, et ils observent avidement le Soviet suprême à la télévision, respectent la plupart des gens comme Sergei Stankevitch, Anatoly Sobchak, Gavril Popov, tous membres de ce groupe interrégional. Deuxièmement, la réaction du public aux débats télévisés de la première réunion du Congrès a donné à tous les députés un sentiment de mission à accomplir. Ils ont vu jusqu'à quel point les gens étaient sensibilisés et ce qu'ils attendaient des nouvelles institutions parlementaires. En fait, l'autorité de ces institutions était assurée presque dès le début. Cela s'est d'abord manifesté lors des audiences de confirmation des ministres qui ont eu lieu en juin et en juillet de l'année dernière. Un après l'autre, les candidats subissaient un interrogatoire serré impitoyable par ces députés et les membres du Soviet. Douze des candidats ont été réellement rejetés.

Puis, en ce qui concerne la façon de s'occuper des questions législatives, dans les comités et en chambre, les membres du Soviet suprême rejetaient parfois des avant-projets de lois, qui

[Text]

and vented by the Politburo and, at other times, simply made major changes to them. I want to give you a few examples of this because it will give you a sense of the Supreme Soviet at work in its best form. A joint session of the two chambers of the Supreme Soviet last fall insisted on major changes in the draft law on Baltic economic autonomy. It argued that this was not sufficiently radical and succeeded in getting the law changed.

The draft law on the press has an even more dramatic story. Three committees of the Supreme Soviet, meeting jointly, considered a draft law on the press that had been approved by the Politburo, set it aside completely, and composed their own radical version of the law on the basis of a draft that was in circulation and had been produced by three independent law scholars. The result was a draft law that was very bold, disallowed Censorship in any form, including even an advance screening by the sponsoring organization. It is like telling Mr. Hearst that he should have no control over what his newspapers print. The draft law also extended the right to publish or operate a television station to individual citizens. Moreover, the supporters of this law managed to thwart improper attempts by the ideological secretary of the party, Medvedev, to change two key articles in the new draft law before the vote on the floor of the Supreme Soviet. It was very vivid politics. It was reported later in the press, and it looks like this very radical law on freedom of the press will be passed very shortly in its final form.

A new law on court organization was passed last November, which included a provision for a right to counsel at the time of arrest or charging; in other words, before the start of the preliminary investigation and much earlier than any previous Soviet criminal law had seen. It also includes the possibility of a jury trial for serious cases. Both of these radical changes were not approved by the legal agencies—indeed they had argued against them. The Politburo had not dealt with them, but they were part of this law on the initiative of one deputy, a legal scholar and a personal friend of mine, who proposed their addition at a meeting of the committee on legislation. He told me he was amazed that the committee unanimously supported him. They thought it was time. He was then able to appear on the floor of the Soviet—by the way, he is not a member of the Soviet, just a deputy—and secured passage of the bill with these provisions.

Before I leave the Supreme Soviet, let me make three generalizations about this new parliament. First, it is an arena of power. Neither the Politburo of the past nor the president and presidential council of the present can be sure that any of its initiatives will be passed. The Supreme Soviet can deal with them in its own way. Second, the Supreme Soviet is dealing, as you probably know, with an incredible flow of fundamental legislation, all being of constitutional significance. I do not think any Western parliament has ever had to deal with so much that is so important so quickly. In recent months new

[Traduction]

étaient proposés par la bureaucratie et acceptés en pratique par le Politburo, et à d'autres moments, ils apportaient simplement des modifications importantes. Je veux vous donner quelques exemples parce qu'ainsi vous aurez un aperçu du Soviet suprême au meilleur de sa forme. Lors d'une session conjointe des deux chambres du Soviet suprême l'automne dernier, les membres ont insisté sur des modifications importantes à l'avant-projet de loi sur l'autonomie économique des Pays baltes. Ils ont fait valoir qu'elle n'était pas assez radicale et ils ont réussi à la faire modifier.

L'avant-projet de loi sur la presse a une histoire encore plus spectaculaire. Trois comités du Soviet suprême, réunis conjointement, ont étudié un avant-projet de loi sur la presse qui avait été approuvé par le Politburo, l'ont mis de côté complètement, et ont composé leur propre version radicale de la loi à partir d'une ébauche qui circulait et qui avait été produite par trois juristes indépendants. Le résultat obtenu était un avant-projet qui était très audacieux, qui rejetait toute forme de censure, incluant même un filtrage préalable par l'organisme responsable. C'est comme dire à M. Hearst qu'il ne devrait pas avoir de contrôle sur ce que ses journaux impriment. L'avant-projet de loi élargissait aussi le droit de publier ou d'exploiter une station de télévision à des citoyens. En outre, les partisans de cette loi ont fait en sorte de contrecarrer les attentes dépassées du secrétaire idéologique du parti, Medvedev, pour changer deux articles clés du nouvel avant-projet de loi avant le vote du Soviet suprême. Il s'agissait de politique très frappante. Ces faits ont été signalés plus tard dans les journaux, et il semble que cette loi très radicale sur la liberté de la presse sera adoptée très bientôt dans sa forme finale.

Une nouvelle loi sur l'organisation de la justice a été votée en novembre dernier, et elle comportait une disposition relative au droit à un avocat au moment d'une arrestation ou d'une inculpation; en d'autres termes, avant le début de l'enquête préliminaire et beaucoup plus tôt que ce que permettait toute loi criminelle antérieure du Soviet. Elle comprend également la possibilité d'obtenir un procès devant jury dans les cas graves. Ces deux changements radicaux n'étaient pas approuvés par les organismes judiciaires—même s'ils étaient opposés à ces modifications. Le Politburo ne s'était pas occupé de ces questions mais elles faisaient partie de cette loi à partir de l'initiative d'un député, d'un juriste et d'un ami personnel, qui ont proposé leur ajout lors d'une réunion du Comité sur la législation. Il m'a dit qu'il a été stupéfait d'obtenir le soutien unanime du comité. Ils pensaient qu'il était temps d'agir. Il a pu ensuite se présenter devant le Soviet suprême, au fait, il n'est pas membre du Soviet, il est simplement député, et il a assuré l'adoption du projet de loi avec ces dispositions.

Avant de terminer avec la question du Soviet suprême, permettez-moi les trois généralisations suivantes au sujet de ce nouveau parlement. Premièrement, il s'agit d'une arène du pouvoir. Ni le Politburo du passé ni le président et le conseil présidentiel du présent ne peuvent être sûrs que leurs initiatives seront adoptées. Le Soviet suprême peut les traiter à sa façon. Deuxièmement, le Soviet suprême s'occupe, comme vous le savez sans doute, d'une quantité incroyable de dispositions législatives fondamentales, toutes ayant une importance constitutionnelle. Je ne crois pas qu'aucun parlement occiden-

[Text]

laws have been passed on property, land and income tax, to mention a few in the area of the economy. New laws on federalism—that is, relations between the central government and the republics—on local government and on the judiciary, in the area of civil rights and on the press, on languages, religion, freedom of association, political parties, and so on are being dealt with. Load is a real problem.

Finally, as you might have gathered, the Supreme Soviet is constantly improvising. Improvisation is the norm. People are trying to learn how to run a parliament. They have no idea on how to go about it. There is no tradition or precedent to look at. Someone had to translate *Robert's Rules of Order*.

Senator Roblin: We disapprove of *Robert's*.

Dr. Solomon: Then you can promote an alternative. They desperately need rules. If you watch the Congress or the Supreme Soviet on television, you will see they are like debating societies. People run to the microphones, claim them, talk about whatever they want and play to the television audience and the crowd. Whenever the chairman cuts off debate, he is offending people because then there is no basis for a decision.

The importance of the work of the Congress and the Supreme Soviet is enhanced by the new role that law and constitutionalism play in the USSR. I want to say a few words about this. For more than two years—partly as a response to public demands—the Gorbachev leadership has promoted the strengthening of law, both as a check on the activities of public officials and as a protection for citizens. This past year has seen impressive legislation that enhances judicial independence, subjects acts of officials to judicial view, and establishes a constitutional review of republican laws and edicts of the Council of Ministers, albeit through a constitutional supervisory committee attached to the legislature rather than through a court. It is the European model, something like a Conseil d'État or exactly like the Hungarian and Polish constitutional tribunals.

More important, the political revolution itself has been developed through the rewriting of the constitution of the USSR, which is fast becoming a meaningful document. It was never a meaningful document. It used to be just a piece of paper.

The civil and human rights guaranteed by this Constitution are being spelled out in new basic laws. The shape of political institutions is carefully defined in the Constitution and the basic laws subordinate to it.

A topical example is a new law in the presidency. This is the centre of executive power that was created in late March to replace the Politburo of the now discredited Communist party, a party which clearly could no longer rule over government but

[Traduction]

tal ait jamais eu à s'occuper d'autant de dispositions aussi importantes et aussi rapidement. Dans les derniers mois, de nouvelles lois ont été adoptées sur la propriété, les terres et les impôts, pour n'en mentionner que quelques-unes dans le domaine de l'économie. De nouvelles lois sur le fédéralisme, c'est-à-dire, les relations entre le gouvernement central et les républiques, sur le gouvernement local et dans le domaine judiciaire, dans le domaine des droits civils et sur la presse, sur les langues, la religion, la liberté d'association, les partis politiques etc., sont à l'étude. Le fardeau est un vrai problème.

Finalement, comme vous pouvez en conclure, le Soviet suprême improvise constamment. L'improvisation est la norme. Les gens essaient d'apprendre comment diriger un parlement. Ils n'ont aucune idée de la façon de le faire. Il n'existe pas de tradition ou de précédent. Quelqu'un a du traduire «Le Code Robert».

Le sénateur Roblin: Nous ne sommes pas d'accord avec «Robert».

M. Solomon: Vous pouvez alors proposer une autre solution. Ils ont désespérément besoin d'un code. Si vous regardez les débats du Congrès ou du Soviet suprême à la télévision, vous verrez que cela ressemble à des débats contradictoires. Les gens courent aux microphones, les demandent, parlent de tout ce qu'ils veulent et jouent devant le public et la foule. Chaque fois que le président met fin aux débats, il blesse les gens parce qu'il n'y a rien qui lui permette de trancher.

L'importance des travaux du Congrès et du Soviet suprême est accrue par le nouveau rôle que jouent la loi et le constitutionnalisme en URSS. Je veux dire quelques mots à ce sujet. Depuis plus de deux ans, en réponse en partie aux demandes du public, la direction de Gorbatchev a favorisé le renforcement des lois, à la fois comme moyen de surveillance des activités des dirigeants publiques et comme protection des citoyens. Cette dernière année a vu un nombre impressionnant de dispositions législatives qui favorise l'indépendance juridique, soumettre les actions des dirigeants à une opinion juridique, et établit un aperçu constitutionnel des lois des républiques et des décrets du Conseil des ministres, bien que par le biais d'un comité de supervision constitutionnelle attaché à la législature plutôt que par la justice. C'est le modèle européen, quelque chose comme un Conseil d'État ou exactement comme les tribunaux constitutionnels de la Hongrie et de la Pologne.

Et plus important, la révolution politique elle-même a été élaborée par le biais de la réécriture de la constitution de l'URSS, ce qui deviendra rapidement un document significatif. Ce ne fut jamais un document significatif, tout juste un morceau de papier.

Les droits civils et humains garantis par cette Constitution sont expliqués bien clairement dans les nouvelles lois fondamentales. La structure des institutions politiques est très bien définie dans la Constitution et dans les lois fondamentales qui lui sont subordonnées.

La nouvelle loi à la présidence est un exemple bien d'actualité. Il s'agit du centre du pouvoir exécutif qui a été créé en mars dernier pour remplacer le Politburo du Parti communiste maintenant discrédité, parti qui manifestement ne peut plus diriger à la place du gouvernement, mais qui devra travailler

[Text]

would have to work within government institutions until it is voted out of office completely.

The law in the presidency carefully specifies the powers of the president and the limits upon him and supplies a system of accountability. The President, for example, can nominate candidates for key posts, but the Congress must confirm those nominations. The President can veto legislation passed by the Supreme Soviet, subject to a two-thirds override by the Supreme Soviet. The President can declare a state of emergency in various parts of the country, but only with the consent of the Presidium of the Supreme Soviet of the republic involved or, if that is absent, subject to ratification by two-thirds of the Supreme Soviet in Moscow. This provision was developed in a rather fierce debate at the Congress of People's Deputies in March.

The President himself is elected for a five-year term eventually by popular election. He is also subject to impeachment and removal for violating the U.S.S.R. Constitution by a two-thirds vote of the Congress on the advice of the constitutional supervisory committee. A system of formal succession, should the President die or become incapable of functioning, has also been established. That has never been the case in the Soviet Union.

I am sure you recognize most of these provisions that I have mentioned. They are borrowed from the U.S. Constitution. The law in the presidency is three-quarters U.S. and one-quarter French. The oath of office is also from the U.S. Constitution. It is striking to read that the President of the U.S.S.R. now must swear to strictly follow the Constitution of the U.S.S.R. and to guarantee the rights and liberties of its citizens. That is very strange to hear in the Soviet Union.

The Chairman: Is that your translation?

Dr. Solomon: That is my translation.

The Chairman: I was wondering about the split infinitive.

Dr. Solomon: I will have to take credit for that. In the new political order law is supposed to govern all aspects of public life from the operations of the bureaucracy and political parties to relations among ethnic groups, including the question of separation from the U.S.S.R. There is a new law on separation, which was passed five or six weeks ago, providing for procedures. It is fairly impressive law. It is not quite as restrictive as it was made out to be in the western press. It does not require five years. It says up to five years is provided, but the whole process can be much quicker.

For two years the regime has been committed to building a socialist Reichstag. That means a law-governing state. I use the German word "Reichstag" because that is an exact translation of the Russian term legal government. It does not sound good in English.

The Chairman: A rule of law government.

Dr. Solomon: Sometimes it is translated as a rule of law government. If you read what the Soviet constitutional law schol-

[Traduction]

au sein des institutions gouvernementales jusqu'à ce qu'on ait voté son élimination complète.

La loi à la présidence précise très bien les pouvoirs du président et ses limites et fournit un système de responsabilité. Le Président, par exemple, peut nommer des candidats à des postes clés, mais le Congrès doit confirmer ces nominations. Le Président peut mettre son veto aux lois adoptées par le Soviet suprême, et soumis à une acceptation par les deux-tiers du Soviet suprême. Le Président peut déclarer l'état d'urgence dans différentes parties du pays, mais seulement avec le consentement du Praesidium du Soviet suprême de la république en cause, ou faute de celui-ci, soumis à une ratification par les deux-tiers du Soviet suprême de Moscou. Cette disposition a été élaborée dans le cadre d'un débat plutôt violent au Congrès des députés des peuples qui a eu lieu en mars.

Le président lui-même est élu finalement par le peuple pour un mandat de cinq. Il est également soumis à la mise en accusation et à la destitution s'il enfreint la Constitution par un vote des deux-tiers du Congrès sur le conseil du comité de surveillance constitutionnelle. Un système de succession officielle a été établi si le président mourrait ou devenait incapable de diriger. Cela ne s'est jamais produit en Union soviétique.

Je suis sûr que vous reconnaissez la plupart de ces dispositions qui ont été empruntées à la Constitution américaine. La loi à la présidence a été inspirée aux trois-quarts par celle des États-Unis et au quart par celle de la France. Le serment d'office est tiré également de la Constitution américaine. Il est étonnant de lire que le Président de l'URSS doit maintenant jurer de respecter strictement la Constitution de l'URSS et de garantir les droits et libertés aux citoyens. Il est très curieux d'entendre ces propos en Union soviétique.

Le président: Est-ce votre traduction?

M. Solomon: C'est ma traduction.

Le président: Je me posais des questions au sujet de cet énoncé.

M. Solomon: Je dois m'attribuer cet énoncé. Dans le nouvel ordre politique, la loi est supposée régir tous les aspects de la vie publique depuis les activités de la bureaucratie et des partis politiques jusqu'aux relations entre les groupes ethniques, incluant la question de la séparation de l'URSS. Il existe une nouvelle loi sur la séparation qui offre des méthodes qui ont été adoptées il y a cinq ou six ans. Il s'agit d'une loi assez impressionnante. Elle n'est pas aussi restrictive que les journaux occidentaux l'ont laissé entendre. Il ne faut pas attendre cinq ans. Elle dit qu'une période pouvant aller jusqu'à cinq ans est prévue, mais tout le processus peut être beaucoup plus rapide.

Pendant deux ans, le régime s'est engagé à bâtir un «reichstag» socialiste, ce qui signifie un état régi par les lois. J'utilise le mot allemand «reichstag» parce qu'il s'agit d'une traduction exacte de l'expression russe pour désigner le gouvernement légal. L'expression anglaise ne convenait pas.

Le président: Un gouvernement qui respecte la primauté du droit.

M. Solomon: Cela est parfois traduit comme un gouvernement qui respecte la primauté du droit. Si vous lisez ce que les

[Text]

ars have to say, many of them do not think that is what it means. They think it is something less than that. In any case, it does not matter. It is a state that is in some ways based on laws.

Whatever it means, the commitment to a law-based state is real. In the context of the collapse of the authority of the Communist party, law now must supply a new source of authority for the regime to ensure there is no strong tradition of law or constitutionalism in Russia. Getting public officials to take the law seriously is a major challenge. In the past, the word of the party boss at any level of government was always more important than the laws. Not only that, ministerial officials in the bureaucracy felt that their regulations were more important than law. Indeed, studies have shown that more than one-quarter of regulations and instructions coming out of the agencies of the central government of the Soviet Union violated laws, usually the laws they were supposed to implement in one way or another. The whole problem of supervising and providing oversight for the implementation of laws through regulations is a major sore point in the Soviet Union.

The public in the Soviet Union has very little faith in the administration of justice. It certainly does not believe that courts can be autonomous or fair. There is plenty of recent survey evidence to support this contention. Yet making law work is essential for the future of the Soviet political and economic order. If they cannot create a system based on law, and operating according to law, then they will not really have a democracy. The chances of slipping into a kind of regime that we would not want to see—some kind of populist fascist order—are very great indeed.

Senator MacEachen: How are human rights protected in the Constitution, particularly religious rights? Have they dealt with that?

Dr. Solomon: They have not changed the constitutional wording on that yet. A group has been commissioned to draft a new Constitution. The oath of the Constitution guarantees freedom of religion, as it always did. A draft law on freedom of religion is being prepared by a commission that is supposed to flesh out that freedom and give it meaning. There have been a number of versions of that draft of law, none of which might satisfy us. Freedom of religious education and the right of the church to open a Sunday school has not been provided for yet. To me, that is the final test.

The draft law certainly does reflect the new change in attitude toward religion in the Soviet Union on the official level. Church organizations are now praised in the press. They are allowed and encouraged to organize charitable work. They are in a position to reopen churches and monasteries, and retrain priests. Generally speaking, religion is on the upswing, in part because Gorbachev and his group have decided religious peo-

[Traduction]

constitutionnalistes soviétiques ont à dire, bon nombre d'entre eux ne pensent pas que c'est ce que cela signifie. Ils pensent que c'est quelque chose de moins que cela. En tout cas, cela n'a pas d'importance. Il s'agit d'un état qui d'une façon ou d'une autre repose sur des lois.

Peu importe ce que cela signifie, l'engagement à un état fondé sur les lois est réel. Dans le contexte de l'effondrement de l'autorité du Parti communiste, la loi doit maintenant être une nouvelle source d'autorité pour le régime pour s'assurer qu'il n'y a pas de tradition forte de la loi ou du constitutionnalisme en Russie. Faire en sorte que les représentants officiels du peuple prennent la loi au sérieux est un défi important. Dans le passé, la parole du chef du parti à n'importe quel palier du gouvernement était toujours plus importante que les lois. Non seulement cela, les représentants ministériels de la bureaucratie ont estimé que leurs règlements étaient plus importants que la loi. De fait, des études ont montré que plus du quart des règlements et directives émanant des organismes du gouvernement central de l'Union soviétique ne respectaient pas les lois. Habituellement, il s'agissait des lois que ces règlements et directives visaient à mettre en application d'une manière ou d'une autre. La supervision et la surveillance de l'application des lois au moyen de règlements est un problème important en Union soviétique.

Le peuple soviétique a très peu confiance en l'administration de la justice. Il ne croit absolument pas que les tribunaux puissent être justes ou impartiaux. Bon nombre d'enquêtes récentes lui donnent raison. Le bon fonctionnement de la justice est pourtant essentiel à l'économie et à la vie politique soviétiques. Si le gouvernement ne réussit pas à mettre en place un système fondé sur la loi et fonctionnant conformément à la loi, ce pays ne pourra pas être vraiment démocratique. Il se pourrait fort bien que ce gouvernement glisse vers une sorte de fascisme populiste, ce qu'on ne saurait souhaiter.

Le sénateur MacEachen: De quelle manière les droits des individus sont-ils protégés par la Constitution, les droits relatifs aux pratiques religieuses en particulier? Est-ce que quelque chose a été fait en ce sens?

M. Solomon: Rien n'a été changé dans la Constitution à cet égard. Cependant, un groupe a été mandaté pour élaborer une nouvelle Constitution. La Constitution a toujours garanti la liberté de religion. Pour assurer que cette liberté se concrétise et soit respectée, on a mis sur pied une commission qui travaille actuellement à une ébauche de loi sur cette question. Un certain nombre de versions ont déjà vu le jour, mais aucune n'est satisfaisante. La liberté en matière d'éducation religieuse et le droit de tenir des séances de formation religieuse le dimanche n'ont pas encore été accordés. Pour moi, la réponse du gouvernement à ces deux demandes constituera le véritable test.

Cette ébauche de loi témoigne certes du changement d'attitude des gouvernants à l'égard de la religion. La presse parle des organisations religieuses en termes positifs. Non seulement on leur permet de mener des œuvres de charité, mais on les y encourage. Les églises et les monastères peuvent rouvrir et la formation de prêtres est de nouveau permise. De façon générale, la remontée de la religion en URSS est en partie attribua-

[Text]

ple are moral people and good workers. If he can mobilize religion in the service of the values he wants to promote, so much the better.

The Chairman: You are talking about a draft law which means it is not in effect.

Dr. Solomon: That is correct.

The Chairman: Presumably it contains some provision as to enforcement. Suppose I were a Soviet citizen and this law were in effect, what provision is there in the law that will enable me to get a writ or some other instrument which will provide a remedy if I feel my rights are being trespassed upon?

Dr. Solomon: This is the key question. Every time there is a new law that deals with some right, the place to look is near the end to see whether or not there is provision for access to the courts. The trend now is to include that kind of possibility. There was a law passed on the rights of citizens and their right not to be confined to mental hospitals against their will. That was passed almost two years ago and it includes the right to go to a court in the case of a conflict.

The new law on language rights, which was passed about two weeks ago, includes a provision whereby any citizen who believes his language rights have been violated—including his right to have his children educated in the language, his right to work in his own language, and so on—has the right to go to court.

Indeed, depending on who the violator is, the new law might apply in any case. That law has a long history and it presented a great struggle for many years on the part of jurists to gain broad access to the courts. In the form in which it was passed last November—which would come into effect on July 1—a citizen can complain to a court about almost any act on the part of a public official without exhausting prior remedies within the bureaucratic hierarchy and whether or not those acts or decisions were taken individually or collectively. Suppose, for instance, a group wanted collectively to establish its own church, rented a building and then found that local Soviet officials took access away from them on the grounds that they were not an official religion and did not have the right to organize, even without the law on religion. It seems to me that that group would have the possibility of complaining that that action violated their rights. Certainly when the law is passed, even if it does not contain specific reference to the courts, it would be implied.

The Chairman: Before we get into more detail I have a more general question. What you seem to be saying is that the people of the Soviet Union are moving toward what, in the traditional literature of natural jurisprudence, is called a "civil society."

Dr. Solomon: Yes, there are people who want that and they use the term.

The Chairman: A civil society is a fairly sophisticated apparatus. Where is the thrust coming from? Is it from Mr.

[Traduction]

ble au fait que Gorbatchev et ses collaborateurs estiment que les personnes religieuses sont vertueuses et de bons travailleurs. Peu importe que la religion serve les valeurs que les dirigeants veulent promouvoir.

Le président: Vous avez parlé d'une ébauche de loi, ce qui veut dire que cette loi n'est pas actuellement en vigueur.

M. Solomon: C'est bien cela.

Le président: On peut présumer que cette loi comportera des dispositions sur ses modalités d'application. Supposons que je sois un citoyen soviétique et que cette loi soit vigoureuse. La loi aura-t-elle prévu des mécanismes, comme l'émission d'un bref, m'offrant un recours si je crois que mes droits ne sont pas respectés?

M. Solomon: C'est là le point crucial. Quand une nouvelle loi est promulguée, il faut vérifier si, en bout de ligne, des mécanismes d'accès aux tribunaux y sont prévus. La tendance actuelle est d'inclure de tels mécanismes. Il y a presque deux ans, une loi empêchant l'internement des gens dans les hôpitaux psychiatriques contre leur gré a été promulguée. Cette loi assure aux intéressés le droit d'aller devant les tribunaux en cas de conflit.

La nouvelle loi sur les droits linguistiques, passée il y a environ deux semaines, comporte un article selon lequel tout citoyen qui croit que ses droits linguistiques ont été violés, dont celui de faire éduquer ses enfants dans leur langue maternelle et celui de travailler dans sa langue, a le droit d'en appeler devant les tribunaux.

La nouvelle loi devrait pouvoir s'appliquer dans tous les cas, quel que soit le contrevenant. Cette loi a une longue histoire et les juristes ont dû se battre âprement durant bon nombre d'années afin que l'accès aux tribunaux soit élargi. Dans la forme où elle a été adoptée en novembre dernier et sous laquelle elle devrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet, elle offre à tout citoyen la possibilité de recourir aux tribunaux pour prescrire tous les types de préjudices causés par un fonctionnaire sans avoir à épuiser tous les autres recours possibles de la hiérarchie bureaucratique, que ces préjudices résultent d'un geste, ou d'une décision, individuel ou collectif. Par exemple, si un groupe désire instituer un nouveau culte et louer un édifice et que les fonctionnaires du gouvernement les en empêchent, arguant que leur religion n'est pas une religion officielle et que ces personnes n'ont pas le droit de former une telle association, même sans la loi sur la liberté religieuse, il me semble que ce groupe devrait avoir le droit de déposer une plainte pour non-respect de leurs droits. Cette possibilité devrait exister implicitement, même si la loi est déjà passée et qu'on n'y retrouve aucune référence directe aux tribunaux.

Le président: Avant d'entrer plus avant dans les détails, je voudrais poser une question d'ordre général. Vous semblez dire que la société soviétique se dirige vers ce qu'on appelle, dans les textes classiques sur la justice naturelle, une «société civile».

M. Solomon: Oui, c'est ce que certaines personnes désirent et elles utilisent volontiers ce terme.

Le président: Une société civile est un système passablement élaboré. Qui sont les promoteurs de cette option? S'agit-il de

[Text]

Gorbachev and an élite group around him, or is there in the general literate population a desire for a push to create a civil society?

Dr. Solomon: I think it is the latter. This reform certainly started from the top, but it has gained a great deal of support. It helps that there are a number of journalists who have been promoting this too.

The Chairman: As I said, it is a fairly sophisticated idea which came about slowly in the west.

Senator Bolduc: I came from the cities.

Dr. Solomon: In practice, it may also come about slowly in this instance.

The Chairman: These things do not happen without a great deal of popular education, yet, you seem to be saying that a large portion of the Soviet population is convinced that this is the way they want to go which implies that they understand what this is all about.

Dr. Solomon: I think they support the idea that rights means that they have remedies without really having any technical understanding of what it means. I think many people are reserving judgment about the implementation of this direction. They do not yet trust Soviet courts and they are probably making a correct judgment because the Soviet courts have not been independent, according to our understanding of the word, at least in cases where politicians at the local level were interested in having a say. You might argue that the changes in the laws in this area are as good as they can be, but they have still to be implemented and that is a major problem.

I would mention, for example, the question of the provision of defence counsel to suspects at a very early stage. It is all very nice to put that into law but there are not enough lawyers in the Soviet Union, especially outside of Moscow and Leningrad, to make that a reality. Indeed, some of my friends there have said that this is a law for Moscow, Leningrad and Kiev. You mentioned a difference between big cities and the rest of the country.

I suspect that as the Soviet Union moves along there will be great difference in politics, in the law, and in the economy between what you find in some of the major European cities and much of the rest of the country.

Senator Ottenheimer: It would appear to me that one of the central issues relating to the legal reforms you are speaking of is the impartiality of the courts and the judges. I assume, although I do not know, that apart from those who have died or retired, the vast majority of judges are the same as those who were pre-Gorbachev. I am wondering what your assessment of that ingredient is on the impartiality of courts. Further, as a general rule, will trials have public accessibility? Also, there might well be a kind of legal vacuum whereby there are no precedents in many areas of law, or at least ones that reformers might wish to have followed. What will happen in that regard?

[Traduction]

M. Gorbatchev et des élites qui l'entourent, ou y a-t-il chez les gens instruits un désir de presser les choses pour que soit instauré un tel ordre social?

M. Solomon: Je crois que c'est la population instruite. Nul doute que cette réforme vient d'en haut, mais une partie importante de la population l'appuie aujourd'hui. Par ailleurs, certains journalistes ont contribué à la faire accepter.

Le président: Je rappelle que la société civile est un système passablement complexe qui a pris beaucoup de temps à voir le jour en Occident.

Le sénateur Bolduc: C'est venu des villes.

M. Solomon: De la même façon, il se pourrait que ce système s'installe lentement en URSS.

Le président: Ce genre de choses ne peut se produire que si la population sait de quoi il s'agit. Comme vous semblez dire qu'une partie importante de la population soviétique est prête à suivre cette voie, on peut en conclure que ces gens sont instruits de ce qu'est la société civile.

M. Solomon: Je crois qu'ils voient d'un bon œil le fait que le respect des droits leur donne des recours judiciaires. Cependant, je ne crois pas qu'ils en comprennent vraiment les détails techniques. Je pense que beaucoup de gens adoptent une attitude prudente devant la mise en place de ce nouveau système. C'est qu'ils ne font pas encore confiance aux tribunaux soviétiques, et ils ont sans doute raison. Ils savent que, par le passé, les tribunaux ne se sont pas montrés impartiaux, au sens où on l'entend ici, du moins quand les intérêts des politiciens locaux étaient en jeu. Bien sûr, les modifications apportées aux lois sur cette question ont beau être parfaites, il reste que leur application constitue un problème majeur.

J'en veux pour exemple la question du droit des suspects de bénéficier des services d'un avocat de la défense dès les premiers stades de l'enquête. C'est une très bonne chose que cette disposition figure dans la loi, mais il n'y a pas suffisamment d'avocats en URSS, en particulier en dehors de Moscou et de Leningrad, pour qu'elle soit respectée. Certains de mes amis soviétiques m'ont d'ailleurs dit que c'était une loi pour Moscou, Leningrad et Kiev. Vous avez déjà parlé des disparités existant entre les grandes villes et le reste du pays.

J'ai l'impression que l'URSS va évoluer vers une société au sein de laquelle il existera des différences importantes sur les plans politique, judiciaire et économique entre les grandes villes, qui ressembleront à certaines villes européennes importantes, et une bonne partie du reste du pays.

Le sénateur Ottenheimer: Il me semble qu'un des problèmes centraux des réformes judiciaires dont vous parlez est l'impartialité des tribunaux et des juges. Je présume, sans réellement savoir, que la grande majorité des juges actuellement en fonction sont les mêmes que ceux qui siégeaient avant l'entrée au pouvoir de Gorbatchev. Quel type d'impact cette réalité peut-elle avoir sur l'impartialité des tribunaux? En outre, est-ce que, en règle générale, les procès seront publics? Par ailleurs, il se pourrait bien qu'un genre de vide juridique existe dans beaucoup de domaines de la loi en l'absence de précédents, ou du moins de précédents dont les réformateurs auraient aimé pouvoir tirer profit. À quoi peut-on s'attendre à cet égard?

[Text]

In the U.S.S.R. collectivity has had a moral superiority. Is the present political climate sufficient to make one fully cognizant of the rights of an individual person which might be considered in communist rhetoric as bourgeois individualism?

Finally, are there instruments comparable to a *habeas corpus* or an injunction which would be available to the private citizen in a grievance with public authority?

Dr. Solomon: Let me tackle the last point first: The problem of rights of the individual versus collectivity. I think you are right that the whole idea of individual rights is something quite new to the Soviet public at large. Yet it is something that has an immediate appeal, partly because this is now a society which is largely urban and largely educated. People have heard about these things happening in other countries. In some ways it is amazing how appealing a lot of western concepts are. You do not see Marx cited in the newspaper all the time, but Montesquieu is all the time. Montesquieu is the leading political philosopher of the Soviet Union. People talk about separation powers all the time. They have no idea what it means, but that does not matter.

Yes, these are bourgeois rights, but right now the bourgeois capitalist system is something people admire tremendously and want to borrow the best parts of it.

Moving to the legal system, you are right that even with a new system, where judges are selected in ways that protect them from political influence, even if the expenses for the courthouses are paid for by someone other than the local boss, even if you do all of those things to insulate the judges, many of them are still the same people. It may be hard for them to learn new ways.

Surveys are being done on attitudes of judges toward judicial reform and some of the more radical proposals. Judges have done rather well as a group compared to prosecutors and police officials. Close to 50 per cent of judges come out with a fairly liberal profile suggesting that they would, if they could, be willing to learn the new ways of independence. Certainly they would have more self-respect if they acted independently.

My sense is that what we will find in the short run—that is, in the next five or ten years—is that some judges will act independently and others will not. Indeed, the distribution will vary geographically. There is also the process of replenishing the ranks. Probably it will take that period of perhaps a generation of change before, in the best scenario, one could speak of a judiciary that acts independently.

Next is the question of a fair trial. The most important thing to realize is that the Soviet system is not the anglo-American system; it is the continental, inquisitorial system of criminal

[Traduction]

Au chapitre des valeurs morales, l'URSS a toujours privilégié le collectivisme. Est-ce que le climat politique actuel peut, en lui-même, ouvrir les gens à une pleine compréhension de ce que sont les droits des individus, ce que la rhétorique communiste pourrait condamner comme une manifestation de l'individualisme bourgeois?

Enfin, en cas de conflit avec les autorités publiques, est-ce que les citoyens pourront bénéficier de certains mécanismes judiciaires comparables à un «*habeas corpus*» ou une injonction?

M. Solomon: Je voudrais commencer par le dernier point que vous avez soulevé: l'opposition entre droits individuels et collectivisme. Je crois que vous avez raison de penser que, dans l'ensemble, la notion de droits individuels est assez nouvelle pour le peuple soviétique. Elle y exerce pourtant un attrait irrésistible, en partie parce que cette société est aujourd'hui largement urbanisée et instruite. Les gens sont au courant de ce qui se passe dans les autres pays. A certains égards, il est renversant de voir à quel point une foule de notions propres à l'Ouest exerce d'attrait sur les gens. Ce n'est pas Marx que l'on cite tout le temps dans les journaux, mais bien Montesquieu. Montesquieu est le principal philosophe de l'Union soviétique pour les questions politiques. Les gens parlent tout le temps de la séparation des pouvoirs. Ils n'ont pas la moindre idée de ce que cela veut dire, mais cela ne fait rien.

Oui, il s'agit bien de droits bourgeois, mais le système capitaliste bourgeois est précisément quelque chose que les gens admirent énormément, en ce moment, et dont ils veulent tirer le meilleur.

En parlant du système judiciaire, c'est vrai que même avec un nouveau système où les juges sont sélectionnés de façon à les protéger des pressions politiques, que même si les dépenses des cours de justice sont assumées par quelqu'un d'autre que le patron local, que même si vous faites tout ça pour isoler les juges, il reste que bon nombre d'entre eux étaient en place sous l'ancien régime et pourraient avoir du mal à s'adapter à de nouvelles façons de réagir.

Des études sont effectuées sur les attitudes des juges à l'égard de la réforme judiciaire et de certaines propositions parmi les plus radicales. Les juges se sont assez bien tirés d'affaire comme groupe, comparativement aux procureurs et aux agents de police. Près de 50 p. 100 des juges épousent un profil assez libéral, ce qui fait croire qu'ils seraient prêts, s'ils en avaient la possibilité, à apprendre les nouveaux modes de réaction liés à l'indépendance. Il est certain que le respect de soi serait plus fort chez ce groupe si ses membres agissaient d'une manière indépendante.

Je pense que ce qui va se produire à court terme, c'est que pendant les cinq ou dix prochaines années, certains juges agiront de façon indépendante alors que d'autres non. Et, bien sûr, leur répartition géographique sera variable. Il faut aussi compter avec les postes à combler. Il est probable que, dans le meilleur des cas, il faudra une génération pour que l'on puisse parler d'un système judiciaire indépendant.

Il y a ensuite la question du procès équitable. Ce dont il faut surtout se rendre compte, c'est que le système soviétique n'est pas le système anglo-américain, mais bien le système d'instruc-

[Text]

justice, wherein the trial is often less important than the elaborate preliminary inquiry or investigation that it precedes. In France this is conducted by a judicial figure, the Juge d'instruction, who is a professional judge. In the Soviet Union it is conducted by an investigator who, since 1929, has been part of the bureaucracy or the prosecutorial agency.

Over the last few years there has been a big discussion about the need to remove these investigating figures from the prosecution so that they become a separate agency, are not tied to it and can become more impartial.

Trials are certainly public, but judges have in the past been under tremendous pressure to convict almost everyone and not to give acquittals. That is one of the reasons to try to insulate them and to try to change the relationship between the investigating magistrates and the bureaucracy.

That preliminary stage is very important. The written record that is produced during preliminary investigation gets introduced into trial. That is why having access to defence counsel before the preliminary starts is such a critical issue. It was a problem in France in the nineteenth century. It was only in 1897 that the liberal forces that were there were able to gain access for defence counsel at the beginning of the preliminary.

Habeas corpus? Not exactly yet. The whole question of pre-trial detention is one of the centrepieces of the reform of the criminal procedure law. There are three draft versions of that around. It will probably be passed next fall.

My liberal friends would like to see questions of pre-trial detention decided by a judge. They are now decided by the prosecutor. Of course, if the prosecutor is not tied in with the investigators he might still work. But it looks to me like the compromise that will probably come out is one where the procurator still makes the initial decision, but it will be subject to judicial review. In other words, the defence counsel can complain to a court. That is still not quite addressing the issue of *habeas corpus*, though.

The current law requires a charge to be presented after 72 hours. But 72 hours is still the time period. Again, it is trying to reach the sort of norms of conduct that you find in France or Germany. That is the kind of system that they have.

Senator Roblin: First, I should like to thank the witness for his interesting chart. It certainly has clarified my mind about the relationship of these people. We read about it, but the picture is quite good.

Stalin had a pretty good constitution. The only trouble was, no one paid any attention to it.

Dr. Solomon: Yes.

Senator Roblin: The points that have been raised by my colleagues about the procedures and the development of this policy are right on. I suspect that it will take a long while for the good intentions of the legislature to percolate down to the people who are actually operating the system—indeed, a long

[Traduction]

tion continentale de la justice criminelle où le procès est souvent moins important que l'enquête préliminaire élaborée qui le précède. En France, cette enquête est conduite par un juge, le juge d'instruction, qui est un juge professionnel. En Union soviétique, elle est menée par un enquêteur qui, depuis 1929, fait partie du personnel judiciaire ou du personnel chargé de la poursuite.

Ces dernières années, on a assisté à une vive discussion sur la nécessité d'écarter ces enquêteurs de la poursuite et de les regrouper dans un organisme distinct sans lien avec la poursuite pour qu'ils soient ainsi plus impartiaux.

Les procès sont bien sûr publics, mais les juges ont, dans le passé, subi d'énormes pressions qui les amenaient à condamner presque tous les prévenus et à ne pas prononcer d'acquittements. C'est notamment ce qui explique que l'on veuille isoler les juges et changer la relation entre le personnel chargé des enquêtes et le personnel judiciaire.

Cette étape préliminaire est très importante. Les documents établis au cours de l'enquête préliminaire sont déposés en cour. Voilà pourquoi le fait d'avoir accès à la défense avant le début de l'étape préliminaire comporte de tels risques. La France était aux prises avec ce problème au dix-neuvième siècle. C'est seulement en 1897 que les forces libérales existantes ont pu obtenir l'accès pour la défense au début de l'étape préliminaire.

L'Habeas corpus? Pas encore. Toute la question de la détention avant procès est l'un des pivots de la réforme entourant le droit criminel. Il existe trois versions provisoires du projet de réforme qui sera probablement voté l'automne prochain.

Cela ferait plaisir à mes amis libéraux que les questions relatives à la détention avant procès soient tranchées par un juge. Elles le sont actuellement par le procureur. Bien sûr, si le procureur n'est pas associé aux enquêteurs, il peut encore faire son travail. Mais je crois que le compromis auquel on en viendra probablement sera le suivant: le procureur prend la décision initiale qui est ensuite soumise à un examen judiciaire. Autrement dit, la défense peut porter plainte en cour. Tout cela ne change rien à la question de l'habeas corpus, cependant.

En vertu de la législation actuelle, une accusation doit être portée après 72 heures. Mais 72 heures, c'est encore le laps de temps. Rappelons qu'on veut en venir au genre de normes de conduite que l'on trouve en France ou en Allemagne. C'est le genre de système qu'ils ont, là-bas.

Le sénateur Roblin: Tout d'abord, j'aimerais remercier le témoin pour l'intéressant tableau qu'il a présenté et qui a, en ce qui me concerne, clarifié les choses concernant les rapports entre les gens. Nous avons lu des choses à ce sujet, mais le tableau est assez bon.

Staline avait une assez bonne constitution. Le seul ennui, c'est que personne n'y a prêté attention.

M. Solomon: Oui.

Le sénateur Roblin: Les points soulevés par mes collègues concernant les méthodes et l'élaboration de cette politique sont très justes. J'ai l'impression qu'il s'écoulera beaucoup de temps avant que les bonnes inspirations relatives au pouvoir législatif se rendent jusqu'aux gens qui œuvrent actuellement dans ce

[Text]

time. Even when that happens, it probably would be unwise to expect their system to duplicate ours. It will be something that is peculiar to the Russians.

Dr. Solomon: Sure.

Senator Roblin: Our enthusiasm has to be restrained until we see how these things work out.

Nevertheless, what a task to try to catch up with Western civilization in a couple of years in terms of your legislative structure! It is enormous.

Dr. Solomon: Yes.

Senator Roblin: What particularly interests me is what the Supreme Soviet has to do in other areas. I am thinking of economic policy and social policy in particular. Mr. Gorbachev has not been elected to anything directly, it has been an indirect election. My hunch is that if he ran for direct election he might have a little trouble these days.

It is also true that the bulk of the people in Russia are not ready for the Polish solution in terms of their economic policy. What drift do you see? What tendencies do you detect in policy-making by the Supreme Soviet in respect of economic and social policy? How do you relate that to the extraordinary powers of the president to get on with the job? You might even like to hazard a guess as to whether or not he will get on with the job.

Dr. Solomon: The Supreme Soviet reflects the whole spectrum of opinions among politicians and the public about economic reform. There is a spectrum that, as a whole, has moved—perhaps to the left; I do not know what right and left mean—in a more radical direction. That is to say, everyone in Soviet politics now recognizes that there is no way to avoid a serious economic reform. The question is: How radical and how fast?

Senator Roblin: When you say “everyone” you are talking about the intelligentsia.

Dr. Solomon: I was talking about politicians. Even the ordinary public understands that things are terrible. They know that things are getting worse.

Senator Roblin: That is right.

Dr. Solomon: They can see that with their own eyes. They also know, because they now have heard it on the television and read it in the newspapers, that the Soviet Union is not an economic superpower. It is really a Third World country in economic terms that is struggling not to fall behind Brazil. I am literally quoting from Soviet newspapers. It has been a terrible shock. They want something to be done, although they do not know what. They also do not want to suffer too much.

[Traduction]

système—beaucoup de temps, certainement. Même lorsque ces gens seront rejoints, il serait probablement peu réaliste de s'attendre à ce que le système soviétique en vienne à être une copie du nôtre; il sera plutôt quelque chose de particulier aux Soviétiques.

M. Solomon: Certainement.

Le sénateur Roblin: Nous devons contenir notre enthousiasme jusqu'à ce que nous voyions ce qu'il sortira de tout ça.

Néanmoins, quel travail que d'essayer de rattraper, en l'espace de quelques années, les progrès du monde occidental sur le plan de l'organisation législative. C'est une tâche monstrueuse.

M. Solomon: Oui.

Le sénateur Roblin: Ce qui m'intéresse particulièrement, c'est le rôle du Soviet suprême dans d'autres domaines. Je pense à la politique économique et sociale notamment. M. Gorbachev n'a pas été élu d'une manière directe mais indirecte. Il y a gros à parier que s'il se présentait devant des électeurs pour être élu directement, il pourrait avoir quelque difficulté par les temps qui courent

Il est vrai aussi que l'ensemble de la population russe n'est pas prête pour une solution du type de la solution polonaise en matière de politique économique. Quelle orientation discerne-t-on? Quelles tendances distingue-t-on dans les politiques du Soviet suprême sur les plans économique et social? Comment établit-on un rapport avec les pouvoirs extraordinaires dont dispose le président pour accomplir des choses? On pourrait même avoir envie d'avancer des hypothèses sur les chances que le président continue ou non le travail.

M. Solomon: Le Soviet suprême reflète toute la gamme des opinions qui ont cours chez les hommes politiques et dans la population sur la réforme économique. Il y a toute une gamme d'opinions qui, globalement, s'est orientée (peut-être vers la gauche, je ne sais pas ce que signifient la gauche et la droite) dans un sens plus radical. C'est dire que tout le monde de la politique soviétique reconnaît maintenant qu'on ne peut éviter une réforme économique profonde. La question qui se pose est celle-ci: jusqu'où ira cette réforme et à quel rythme se fera-t-elle?

Le sénateur Roblin: Lorsque vous dites «tout le monde», vous parlez de l'élite.

M. Solomon: Je parle des hommes politiques. Même les gens de la rue comprennent que les choses vont très mal et qu'elles empirent.

Le sénateur Roblin: C'est vrai.

M. Solomon: Ils peuvent le voir de leurs propres yeux. Ils savent aussi, car ils l'ont maintenant entendu à la télévision et lu dans les journaux, que l'Union soviétique n'est pas une superpuissance sur le plan économique. En termes économiques, il s'agit vraiment d'un pays du Tiers-Monde qui tente désespérément de ne pas se classer derrière le Brésil. Je cite les journaux soviétiques en disant cela. Cela a été un choc terrible; ils veulent que quelque chose se fasse, même s'ils ne savent pas quoi. Et ils ne veulent pas trop en souffrir.

[Text]

As I think you are aware, the leadership has gone back and forth. In December, Ryzhkov presented a relatively slow program that did not amount to anything in terms of the opinions of most radical economists here and there. By March they were talking of going the whole way, of trying to introduce price reform and some kind of a market in 1990. Gorbachev brought in as his new advisor a man named Petrokov, who is a very articulate spokesman for those wanting to move very fast. Shock therapy is the term they use for the Polish solution.

How long did that stay on the top of the agenda? About a month before Gorbachev was talking to the workers on national television telling them, "I promise you, we will not do that to you. Everything will be fine. We will improve without hurting you in any way. Trust me." I shuddered as I watched that speech because the longer they put this off, the worse the situation will get. Even if they move slowly, it will be painful. The half measures they have introduced so far have produced a worsening of the situation. The system of distribution of goods has unravelled. More and more of the products are going into the second economy, and there is too much money available chasing too few goods. The situation is a very dangerous one.

Social policy, of course, is the other side of the coin, because obviously any real economic reform is going to produce greater stratification, greater differences. Even the cooperative movement, small as it is, has made some people quite wealthy and made the population at large furious and resentful. The ordinary Soviet people, especially working-class people, prefer a system based on equity rather than achievement. They are comfortable with a system in which the real differences are not very great—I am referring to income, station in life, and material goods.

Gorbachev and others are promising that when the revolution goes into effect there will be a safety net, and they talk a lot about the safety net, although they have not planned one yet. What will they do about unemployment? If they go the whole way they will have tremendous unemployment. They already have creeping unemployment. It goes up by about a million a year.

Senator Roblin: To say nothing about underemployment and overstaffing.

Dr. Solomon: Yes. It is incredible the number of problems that are generated.

Actually the first law passed by the new Supreme Soviet last August was in the area of social policy, a measure to raise pensions. That was in response to tremendous public pressure in that regard, but they will have to do that again because people on fixed incomes—retired people—as well as unskilled workers are going to bear the brunt of any serious economic revolution. It will be most painful for people in the lower economic stratas.

This is not an easy thing to take on. Indeed, your final question was whether Gorbachev can manage. He has so many things to manage all at once—the country is coming apart at the seams, the federalist question, the economy that is falling apart needs total restructuring, not in a country of four million

[Traduction]

Vous le savez sans doute, la direction a souvent changé d'orientation. Ainsi, en décembre, Ryzhkov a présenté un programme relativement modéré qui, selon la plupart des économistes radicaux d'ici et de là-bas, ne donnerait pas grand chose. En mars, il était question de faire le grand saut et de tenter d'introduire la réforme des prix et un certain type de marché en 1990. Gorbatchev a nommé un certain Petrokov comme nouveau conseiller; c'est un homme très articulé qui représente ceux qui prônent une évolution très rapide. On parle de thérapie de choc pour parler de la solution polonaise.

Combien de temps cela est-il resté dans les priorités? À peu près un mois auparavant, Gorbatchev a déclaré en substance à la télévision nationale, en s'adressant aux travailleurs qu'il leur promettait qu'ils ne leur feraient pas ça, que tout irait bien, que les conditions s'amélioreraient sans qu'ils n'en souffrent! Il a ajouté: «faites-moi confiance!» J'ai frémi en entendant ce discours, car plus ils attendent, plus la situation empire. Même s'ils vont lentement, ce sera pénible. Ils ont déjà des demi-mesures qui n'ont fait qu'empirer la situation. Le système de distribution s'effrite; un volume de plus en plus important de produits passe dans l'économie secondaire. Il y a trop d'argent pour la quantité de produits à vendre. C'est là une situation très dangereuse.

L'autre côté de la médaille, c'est bien sûr la politique sociale, parce que de toute évidence, toute véritable réforme économique entraînera une plus grande stratification, des différences plus marquées. Même le mouvement coopératif, aussi petit soit-il, a rendu certaines personnes plutôt riches et indigné la population. Les soviétiques ordinaires, surtout les travailleurs, préfèrent les systèmes fondés sur l'équité plutôt que l'effort. Ils se sentent à l'aise avec un système dans lequel les différences réelles ne sont pas très importantes—je parle du revenu, du statut social et des biens matériels.

Gorbachev et d'autres avec lui garantissent qu'il y aura un filet de sécurité—they en parlent beaucoup, mais n'ont rien prévu encore—lorsque la révolution débutera. Que feront-ils pour lutter contre le chômage? S'ils vont jusqu'au bout, ils devront faire face à un grave problème de chômage. Déjà le chômage est endémique et le nombre de chômeurs s'accroît d'environ un million par année.

Le sénateur Roblin: Et le sous-emploi et le gonflement des effectifs.

M. Solomon: Le nombre de problèmes engendrés est incroyable.

En fait, la première loi votée par le nouveau Soviet suprême en août dernier était du domaine de la politique sociale: une mesure pour augmenter les pensions. Cela s'est fait en réponse à une énorme pression publique. Il faudra le faire de nouveau, parce que ceux qui ont un revenu fixe—les retraités—ainsi que les travailleurs non spécialisés devront porter le poids d'une révolution économique. Ce sera particulièrement douloureux pour les classes inférieures.

Ce ne sont pas des décisions faciles à prendre. Vous vous demandiez finalement si Gorbachev allait pouvoir s'en tirer. Il doit s'occuper de tant de choses à la fois: l'effritement du pays, la flambée des nationalismes, la dégradation de la situation économique qui doit être totalement restructurée dans un pays

[Text]

or ten million people, but 300 million and working with a new political system. There are incredible challenges.

I suppose the optimistic scenario is that it will take a long time. The main thing is to try to move deliberately without letting things fall apart.

Senator Roblin: I have one final question, Mr. Chairman. What is the elasticity of toleration in the ordinary Russian when he sees that his standard of living has been declining steadily for the past half decade? How much more of this is he going to take? This is a highly speculative question, but it certainly seems to go to the heart of what Gorbachev's elbow room is.

Dr. Solomon: The Russians have taken this for a long time. It is unclear what they can do. What they do now is support radical candidates. There is a reason this block of democrats has taken over the government of the City of Moscow from the Communist party establishment. All public opinion polls show that people are highly critical of the current regime. Most of them understand that the only thing to do is to go faster.

I think it is perfectly plausible that there will be another rash of strikes this summer, perhaps next fall too. There were the coal mine strikes last summer. There is a great deal of dissatisfaction there, which is another reason why they should not put off for long biting the bullet of the economic revolution, which is what it should be called. There is not a great deal of time.

Insofar as Gorbachev is concerned, he has until he has to face the next election. I am sure he will not be re-elected, no matter what he has accomplished.

Senator Ottenheimer: Even in an indirect way?

Dr. Solomon: Indirect is another matter. You are right in that they can fiddle with the rules, but he is supposed to face direct election.

Senator Stollery: When?

Dr. Solomon: In five years. If he goes through with this, by then there will be new parties, new leaders and new figures. Who knows what they will offer.

In fact, two of the most attractive new opposition politicians in the country, Gavril Popov and Sergei Stankevich, allowed themselves to be elected to the top positions in the Moscow city government. I do not know if that is good or bad, because although it will give them experience, perhaps over the next three or four years they may be personally discredited. Perhaps all of their promises for Moscow will not come through. They have promised that they will make Moscow the jewel of the Soviet economy. They are going to go ahead with marketization ahead of the rest of the country. They are going to beautify it. They are going to develop the environment of the City of Moscow, which is always a popular suggestion in the Soviet Union.

I do not know how much of that they will be able to accomplish. No city in the Soviet Union has much of a tax base. The revenue system is completely geared the opposite way. Indeed,

[Traduction]

qui n'a pas quatre ou dix millions d'habitants, mais bien trois cent millions, et un nouveau système politique. Ce sont là des défis tout à fait énormes.

Les optimistes diront que cela prendra du temps! Il faut surtout, je pense, avancer sans précipitation en tâchant de ne rien laisser s'écrouler.

Le sénateur Roblin: J'aurais une dernière question, si vous permettez monsieur le président. Quel est le degré de tolérance du citoyen russe ordinaire lorsqu'il se rend compte que de toute façon son standard de vie diminue régulièrement depuis les cinq dernières années? Combien de temps encore pourra-t-il endurer cela? Il est difficile de répondre à cette question qui reflète cependant la marge de manœuvre dont dispose Gorbachev.

M. Solomon: Les Russes endurent cela depuis longtemps; on ne sait pas au juste de quoi ils sont capables. Ce qu'ils font maintenant, c'est qu'ils appuient les candidats radicaux. Il y a bien une raison pour laquelle ce groupe de démocrates a remplacé le Parti communiste au gouvernement de la ville de Moscou. Selon tous les sondages d'opinion, la population est très critique du régime actuel. La plupart d'entre eux ont compris que la seule chose à faire était d'accélérer les changements.

Je crois que l'on peut s'attendre à une autre série de grèves cet été, et peut-être aussi cet automne. Il y a eu la grève des mineurs de charbon l'été dernier et ceux-ci sont très mécontents. Raison de plus de s'engager le plus rapidement possible dans ce qu'il convient d'appeler la révolution économique. Il ne reste plus grand temps!

Gorbachev n'a que jusqu'aux prochaines élections. Je suis certain qu'il ne sera pas réélu, peu importe ce qu'il aura accompli.

Le sénateur Ottenheimer: Même de façon indirecte?

M. Solomon: C'est autre chose. Vous avez raison, ils peuvent contourner les règlements, mais il est censé participer à des élections directes.

Le sénateur Stollery: Quand?

M. Solomon: Dans cinq ans. S'il s'en sort, d'ici là il devrait y avoir de nouveaux partis, de nouveaux chefs et de nouvelles personnalités. Qui sait ce qu'ils offriront?

En fait, deux des plus attirants nouveaux venus dans l'opposition, Gevri Popov et Sergei Stankevich, se sont fait élire à des postes clés dans le gouvernement de la ville de Moscou. Je ne sais pas si cela est bien ou mal, parce que, bien que cela leur permettra d'acquérir de l'expérience, ils seront peut-être moins populaires dans 3 ou 4 ans. Les promesses qu'ils ont faites pour Moscou ne se réaliseront pas nécessairement toutes. Ils ont promis de faire de Moscou la perle de l'économie soviétique. Ils vont commencer à réaliser l'économie de marché avant le reste du pays. Ils vont aménager la ville de Moscou, l'embellir, ce qui fait toujours plaisir aux soviétiques.

Je ne sais pas quelle part de cela ils pourront réaliser. Aucune ville de l'Union soviétique n'a véritablement d'assiette fiscale. Le système de revenu est tout à fait à l'opposé; la plu-

[Text]

most cities have almost no budget. Most of the money comes through the ministries to the large enterprises in the particular cities. Moscow will be a little better off than most, but I still do not know how they will manage.

Senator Fairbairn: This is a fascinating discussion. I would like to ask some general questions that have been touched upon by others so far. This is very hard for us to grasp.

Dr. Solomon: This is hard for anybody to grasp.

Senator Fairbairn: Yes. You have on a number of occasions talked about the ordinary Soviet people and Soviet citizens being riveted to their television sets watching the debates in the Congress, or the Supreme Soviet.

At the same time, over the years people in the West have always had it emphasized to them—and I can remember having a conversation with one of our former ambassadors, Mr. Ford, several years ago about the huge enormity of the Soviet “system” and its bureaucracy. He talked of the ponderous immovability of it all.

Where is that now? For instance, there is a great deal going on at the level at which you deal; there is a great deal going on, obviously, in the journalistic sector, the communications sector, which seems to get a great deal more credibility over there than ours does here, and I can say that having been one. What I am trying to get to is that for the past three years we have been going through a highly publicized debate on our Constitution, and we went through a couple of years and an election with regard to free trade. Yet, in every poll a vast percentage of Canadians, with our vast communication system that even attracts the quarter of our population that is functionally literate, say that they do not know or understand anything about Meech Lake, free trade and you name it. What about the Soviet Union? How many people are riveted to their television screens? How far down has all of these changes gone? Where is the image and this solid bulk that could not have disappeared in the short time that Mr. Gorbachev has been in power? If it has disappeared, he deserves an enormous amount of credit. Could you identify the masses and how they are reacting this very active change in the upper level of society?

Dr. Solomon: Ordinary people, not intelligentsia people, watch TV. That is their major pastime.

Senator Fairbairn: Are there lots of televisions across the Soviet Union?

Dr. Solomon: It was in the 1960s that they saturated the country with televisions. Life is boring, and, if anything, people watch TV just as much as they do here. However, they do not have a great choice in channels. There are two national channels. If you are lucky enough to be in a large city, there is a third channel. If you are in Moscow, there are five choices. One of the networks will cover the sessions of the Supreme Soviet at night. It is the best soap opera on Soviet television. They watch it as a soap opera. People say, “These are the peo-

[Traduction]

part des villes n'ont en fait à peu près aucun budget. La majeure partie de l'argent est distribuée par les ministères aux grandes entreprises de certaines villes. Moscou sera un peu plus choyée que les autres villes, mais je ne sais toujours pas comment ils vont faire!

La sénatrice Fairbairn: C'est absolument fascinant! J'aimerais poser quelques questions d'ordre général, auxquelles d'autres ont déjà fait mention. Il nous est très difficile de comprendre la situation.

M. Solomon: C'est très difficile pour tout le monde.

La sénatrice Fairbairn: Oui. Vous avez, à nombre de reprises, précisé que les citoyens soviétiques ordinaires étaient rivés à leurs écrans de télévision pour regarder les débats du Congrès ou du Soviet suprême.

En même temps, au cours des ans, les gens de l'Ouest se sont toujours fait dire—et je me souviens d'une conversation que j'ai eue il y a plusieurs années avec l'un de nos ambassadeurs de l'époque, M. Ford—combien le «système» soviétique était énorme, immuable et combien la bureaucratie était lourde!

Qu'en est-il maintenant? Par exemple, beaucoup de choses se passent en ce moment comme vous nous l'avez montré, de même dans le milieu journalistique, le secteur des communications, qui semble être beaucoup plus crédible là-bas qu'ici, et je sais de quoi je parle, étant moi-même de ce milieu. Voilà où je veux en venir: au cours des trois dernières années, nous avons eu droit à un débat sur notre constitution qui a reçu beaucoup de publicité et nous avons entendu parler pendant au moins deux ans du libre-échange qui a même fait l'objet d'une élection. Toutefois, lors de tout sondage d'opinion, un pourcentage important de Canadiens, malgré notre vaste réseau de communication qui réussit à attirer le quart de la population qui sait lire et écrire, affirment qu'ils ne savent pas ou ne connaissent rien au sujet de l'Accord du lac Meech, du libre-échange et de tout ce que vous pouvez imaginer. Qu'en est-il en Union soviétique? Combien de personnes sont rivées à leur écran de télévision? Où en sont rendus tous ces changements? Qu'est-il arrivé à l'image et à cette masse solide qui ne peuvent être disparues depuis le court laps de temps où M. Gorbachev est au pouvoir? Si elles sont disparues, on lui doit une fière chandelle. Pourriez-vous identifier les masses et la façon dont elles réagissent à ce changement très actif dans la couche supérieure de la société?

M. Solomon: Les gens ordinaires, non pas ceux de l'intelligentsia, écoutent la télévision. C'est leur passe-temps préféré.

La sénatrice Fairbairn: Y a-t-il beaucoup de téléviseurs en Union soviétique?

M. Solomon: Au cours des années 60, ils ont inondé le pays de téléviseurs. La vie est ennuyante, et, à vrai dire, les gens écoutent la télé autant qu'ici. Ils n'ont toutefois pas un grand choix de postes de télévision. Il n'y en a que deux. Si vous êtes assez chanceux pour demeurer dans une grande ville, vous aurez droit à une troisième chaîne. Si vous habitez Moscou, vous aurez cinq choix. L'un des réseaux couvrira les séances du Soviet suprême le soir. C'est le meilleur téléroman qui soit à la télévision soviétique. Ils le regardent comme tel. Les gens

[Text]

ple who are good speakers, and these are the bad speakers." They love oratory. They watch television at a fairly simple level. I do not think that the average Soviet citizen understands issues any better than does the average Canadian citizen. However, they see real discussion and they understand that what is happening is possible. They see that their leaders do not know what to do, which has a big impact on their mentality. I am sure that some of them get involved in particular issues. It would depend on the issue. Some issues are more interesting than others. People will not get involved in technical legal questions.

Everybody in the country, as far as I could tell, was involved during three or four days in mid-April when the Supreme Soviet was discussing for the "umpteenth" time the fate of two senior criminal investigators named Gldyan and Ivanov who had been appointed anti-corruption fighters in Central Asia and who investigated bribe-takers and traced events all the way up to and including Brezhnev's son-in-law. They emerged from these investigations as heroes to the Soviet public. They were both elected to the Congress of Deputies, despite the fact that they were being criticized roundly in the press for using illegal methods of all kinds in the course of their investigations. The affair of Gldyan and Ivanov has gone on and on. They have been investigated by three or four different commissions. The latest is a commission of the Congress, which delivered its final report while I was in Moscow. It totally condemned these two men for their illegal activity but also suggested that perhaps the bureaucracy itself was at fault to some extent. The bureaucracy that had leaders that tried to clear their names decided to pass Gldyan and Ivanov to the wolves. They wanted to launch a criminal prosecution against them, to make them scapegoats. It got to the point of the Supreme Soviet asking for the removal of their parliamentary immunity. This is a legal state now and you cannot prosecute a parliamentarian.

It was a big issue. It did not matter to whom I talked—educated or uneducated—everyone seemed to know about this issue. Almost everyone agreed that these two heroes, these anti-corruption fighters should not lose their immunity and be subject to prosecution. It did not seem to matter what they had done, whether it was good, bad, normal or abnormal. It was the kind of story in which people could become interested. Waiters, waitresses, taxi drivers—it did not matter whom I talked to—everyone was interested in the story.

You asked about the bureaucracy. Of course it is there. There have been attempts to scale it down, attempts resembling the periodic economic cutbacks of governments everywhere. Perhaps it went further than that. The central agencies, ministries and departments of the central committee fired in 1987-88 about one-third of the employees. That was an effort to scale down the dead weight and to try to redirect the functions of officials. Many nice declarative statements were made

[Traduction]

disent: «Voilà les bons orateurs et voilà les mauvais». Ils adorent les débats oratoires. Ils sont des auditeurs plutôt passifs. Je ne crois pas que le citoyen soviétique moyen comprenne mieux les grandes questions de l'heure que le citoyen canadien moyen. Toutefois, ils assistent à de véritables débats et ils comprennent que ce qui se produit est possible. Ils voient que leurs dirigeants ne savent que faire, ce qui a une profonde influence sur leur mentalité. Je suis certain que quelques-uns d'entre eux se passionnent pour des questions particulières. Cela dépend de la question. Certaines questions sont plus intéressantes que d'autres. Les gens ne se passionneront pas pour des questions légales techniques.

Pour autant que je le sache, tous les habitants du pays se sont passionnés pendant trois ou quatre jours à la mi-avril lorsque le Soviet suprême discutait pour la «n^{ième}» fois du sort de deux enquêteurs supérieurs nommés Gldyan et Ivanov qui avaient été nommés pour lutter contre la corruption en Asie centrale et qui effectuaient une enquête sur des personnes qui avaient accepté des pots de vin et qui ont remonté la filière jusqu'au gendre de Brezhnev. Ils sont apparus comme des héros aux yeux du public soviétique. Ils ont tous deux été élus au Congrès des députés, malgré le fait qu'ils aient été abondamment critiqués par la presse pour avoir utilisé toutes sortes de méthodes illégales au cours de leur enquête. L'affaire de Gldyan et d'Ivanov n'a cessé de connaître des rebondissements. Trois ou quatre commissions différentes ont effectué une enquête à leur sujet. La dernière est une commission du Congrès qui a déposé son rapport final lorsque j'étais à Moscou. Elle condamnait entièrement ces deux hommes pour leurs activités illégales mais laissait également entendre que la bureaucratie était peut-être elle-même fautive dans une certaine mesure. La bureaucratie dont certains dirigeants voulaient blanchir leur réputation a décidé de livrer Gldyan et Ivanov en pâture aux loups. Ils voulaient tenter des poursuites criminelles contre eux pour en faire leur bouc émissaire. Les choses se sont tellement gâtées que le Soviet suprême a demandé qu'ils soient dépouillés de leur immunité parlementaire. Il s'agit d'une inviolabilité judiciaire et vous ne pouvez tenter de poursuite contre un parlementaire.

C'était une question de taille. Peu importe à qui je parlais—des gens instruits ou non—tous semblaient être au courant de cette affaire. Presque tous étaient d'accord sur le fait que ces deux héros, ces deux défenseurs contre la corruption ne devraient pas perdre leur immunité parlementaire et être poursuivis en justice. Ils ne semblaient pas se soucier de ce qu'ils avaient fait, que leurs actions aient été bonnes, mauvaises, normales ou anormales. C'est le genre d'histoire à laquelle les gens pouvaient s'intéresser. Les serveurs, les serveuses, les chauffeurs de taxi—peu importe à qui je parlais: tout le monde s'intéressait à cette affaire.

Vous m'interrogez au sujet de la bureaucratie. Bien sûr qu'elle existe. On a tenté de réduire sa taille, de façon assez semblable aux coupures périodiques faites par les autres gouvernements partout dans le monde. On a peut-être été encore plus loin. Les agences centrales, les ministères et départements du comité central ont congédié près du tiers de leurs employés en 1987-1988, dans un effort pour se débarrasser de bois mort et réorienter les tâches des fonctionnaires. On a entendu bon

[Text]

about getting officials out of petty tutelage, of factory managers trying to reduce the hold of the centre, especially that of party officials. It is hard to say how much of that has come to be because most of Russian public life is governed by officials and agencies. To get people to change their habits and their ways is a very long-term process. The culture of public life in the Soviet Union is only beginning to be affected by the changes.

Senator Roblin: It is too bad that they do not have beards to be cut off.

Dr. Solomon: That was Peter the Great's approach.

Senator Roblin: Certainly he changed the mental attitude.

Dr. Solomon: That is right. There are certainly a lot of party officials looking for new jobs. It is amazing how many people, at least in Moscow, who used to be pretty conservative and who worked well within the old system, who have put on new clothes, new hats and a whole new style of operation. I do not know how far that goes within the bureaucracy. There is a new term that is very current in Moscow. It applies to the evaluation of some of these people. The word is "chameleon": "Is so and so a chameleon or not?" If you see one talking like a good democrat, people will wonder whether he is for real or just a chameleon, a person who will turn back again if the political winds blow the other way.

Senator Stollery: We have them here.

Senator Fairbairn: Is it your perception that while the wheel has been slowly grinding, it has turned enough that it will keep on turning regardless of what ultimately happens to Mr. Gorbachev? You have a feeling that the system is irrevocably moving in a profoundly different direction than has been the case in our century.

Dr. Solomon: I believe that is true. There are a lot of different alternative scenarios and visions of the future, but the old Communist government will not be as highly centralized a system any more. Indeed I believe it will become decentralized. In the next 20 or 30 years there will not be a uniform system of government. Different parts of the country will have different kinds of institutions, partly by design and partly by accident, as some reforms are better implemented in some places than in others. It would be an illusion to think that in every part of the country governments will be dominated by liberal democrats at all times or quite the opposite.

There are all kinds of different political tendencies and movements. There is a whole political spectrum of parties that are forming at all levels. Some of them are quite frightening. There are Russian national groups that have strong anti-Semitic overtones, conservative workers groups, Christian democratic parties—there is a whole spectrum. If you look at the public culture, the most likely kind of appeal that might stand in contrast to this liberal democratic party is a populist,

[Traduction]

nombre de belles déclarations à l'effet que les fonctionnaires n'auraient plus les mains inutilement liées, tout comme les gérants d'usines, notamment par les officiels du parti. Il est difficile de dire dans quelle mesure cela s'est produit puisque la vie, en Russie, est largement régie par les officiels du parti et les agences. Modifier les habitudes et les façons de faire des gens est un processus à très long terme. Le culte de la vie publique en Union soviétique ne fait que commencer à en subir les contrecoups.

Le sénateur Roblin: Il est malheureux qu'ils n'aient pas de barbes à couper.

M. Solomon: C'était l'approche de Pierre le Grand.

Le sénateur Roblin: Il a certainement modifié leur attitude mentale.

M. Solomon: C'est vrai. Un grand nombre d'officiels du parti sont certainement à la recherche de nouveaux emplois. Il est étonnant de voir combien de personnes, du moins à Moscou, qui étaient plutôt conservatrices et qui fonctionnaient très bien à l'intérieur de l'ancien régime ont revêtu de nouveaux vêtements, de nouveaux chapeaux et ont adopté un nouveau style. Je ne sais pas jusqu'à quel point la bureaucratie est touchée. Un nouveau mot est très à la mode à Moscou. Il décrit l'évaluation que l'on y fait de certaines de ces personnes. Le terme est caméléon—un tel est-il un caméléon ou non? Lorsque vous entendez quelqu'un parler comme un démocrate convaincu, vous vous demandez s'il est un véritable démocrate ou seulement un caméléon, une personne qui se transformera à nouveau lorsque les vents politiques souffleront dans l'autre direction.

Le sénateur Stollery: Nous avons les nôtres aussi.

La sénatrice Fairbairn: À votre avis, le mouvement est-il suffisamment amorcé pour être irréversible, peu importe ce qui finira par arriver à M. Gorbachev? Vous avez le sentiment que le système se dirige irrévocablement dans une direction profondément différente de ce qui a été au cours du siècle présent.

M. Solomon: J'en suis persuadé. Il y a plusieurs scénarios différents et visions du futur, mais l'ancien gouvernement communiste ne sera pas aussi centralisé qu'il l'était. Je crois plutôt qu'il deviendra décentralisé. Au cours des vingt ou trente prochaines années, il n'y aura aucun système de gouvernement uniforme. Différentes parties du pays seront dotées de différents types d'institutions, en partie à dessein et en partie par accident, puisque certaines réformes seront plus faciles à mettre en œuvre à certains endroits que d'autres. Il serait illusoire de penser que les gouvernements de toutes les parties du pays seront dominés en tout temps par des démocrates libéraux ou le contraire.

Il existe toutes sortes de tendances et de mouvements politiques différents. À tous les paliers, on assiste à la naissance de toute une gamme de partis politiques. Certains d'entre eux sont très effrayants. Il existe certains groupes nationaux russes qui ont un discours très antisémite, des groupes de travailleurs conservateurs, des partis démocratiques chrétiens—toute une panoplie. Sur le plan de la culture populaire, le mouvement qui devrait vraisemblablement se dessiner pour s'opposer à cette

[Text]

nationalist, even fascistic kind of approach. someone needs to come forth in an election to improve things in three or four years—if not at the national level then in a republic or a province—who is a brilliant orator, who promises all sorts of things and talks in terms of all kinds of ethnic identities, and who can rouse the rebel. There will be people like that.

* You are correct that the struggle to tame the bureaucracy and its tradition will always remain. I think some Soviet political scientists and legal scholars are naive about the power of the bureaucracy here. Some of them seem to think, at least from their writings, that it would be possible to organize a system of law making in which bureaucracy has almost no role. I do not know of any Western country in which that is the case. I do not think they fully understand the importance of having some kind of supervision or oversight for bureaucracy. But, after all, they cannot do everything at once.

If you go back to the politicians at the national level, they are doing too much at once. The quality of some of these laws is not very good—although some are better than others—and hardly any of the members of the Supreme Soviet are lawyers. There is a shortage of legal talent to serve as advisors and staff. In any case, it does not matter how good the people are, good lawyers when rushed do not produce as good quality product as if they had more time. Everything is being done at a furious rate, as well it might be.

When I was flying here I decided to take a look at the legislative output of the last month. I had ten major laws involving economics and federalism, dealing with topics such as language and republic relations, which are very long. I suppose I could take them out of my briefcase and wave them for effect, but how could they possibly do a good job on these laws? Of course, many laws may be technically correct, but I do not think they have dealt with some of the issues in a substantive sense. They may not have reached the bottom of some of the issues, but that is the whole of their problem.

Senator Bolduc: I am wondering if you could say a few words about the municipal system. You said that the taxation system is such that the money comes from the states. I wondered if the cities and towns in the USSR have real municipal systems.

Dr. Solomon: They have governments, but in the past the freedom of action of the political bosses in the city, who were either the top party people or the people representing the government, was narrow. They still have to administer everything. For example, they are responsible for seeing that the water and electricity are delivered and that the roads are maintained.

The issue that matters the most to the residents is housing. Most of it is still state owned. A lot of the housing stock is in the hands of the local government, and it has to decide who is going to get the new apartments and who is not. But in some

[Traduction]

démocratie libérale est un mouvement populiste, nationaliste, même fasciste. Quelqu'un devrait se faire élire dans trois ou quatre ans et améliorer la situation—peut-être pas au niveau national, mais au moins dans une république ou une province—quelqu'un qui soit un brillant orateur, qui promette toutes sortes de choses et qui parle au nom de diverses ethnies et qui puisse soulever les passions. Il y aura des gens comme ça.

Vous avez raison d'affirmer que la lutte contre la bureaucratie et son traditionalisme n'aura jamais de cesse. Je crois que certains politologues soviétiques et experts en droit font preuve de naïveté à l'égard du pouvoir de la bureaucratie. Certains d'entre eux semblent penser, du moins leurs écrits le laissent supposer, qu'il serait possible de mettre sur pied un système de droit à l'intérieur duquel la bureaucratie n'aurait presque aucun rôle à jouer. Je ne connais aucun pays de l'Ouest où c'est le cas. Je ne crois pas qu'ils saisissent bien l'importance d'avoir un certain genre de système de surveillance de la bureaucratie. Mais, après tout, ils ne peuvent pas tout faire en même temps.

Pour revenir aux politiciens à l'échelle nationale, ils en font trop en même temps. Certaines de ces lois ne sont pas de très bonne qualité—bien que certaines soient meilleures que d'autres—et très peu de membres du Soviet suprême sont des avocats. On manque d'experts en la matière, de conseillers, de personnel. Quoiqu'il en soit, il importe peu que les gens soient qualifiés, puisque même de bons avocats, lorsqu'ils travaillent à la hâte, ne rédigent pas un produit d'aussi bonne qualité que lorsqu'ils ont plus de temps. Tout se déroule à un rythme fou, le mieux possible.

Dans l'avion qui m'a amené ici, j'ai décidé d'examiner les lois adoptées le mois dernier. J'avais devant moi dix lois d'importance concernant l'économie et le fédéralisme et portant sur des sujets comme la langue et les relations avec les républiques, lesquelles lois étaient très longues. Je suppose que je pourrais les sortir de mon porte-document et les brandir pour avoir de l'effet, mais comment ont-ils pu réussir à rédiger de bonnes lois? Bien sûr, bon nombre de ces lois peuvent être adéquates sur le plan technique, mais je ne pense pas qu'elles aient abordé en profondeur certaines questions. Elles peuvent ne pas avoir vidé certaines questions, mais voilà là le cœur du problème.

Le sénateur Bolduc: Je me demande si vous pourriez nous dire quelques mots au sujet du système municipal. Vous dites que la fiscalité est structurée de façon à ce que les fonds proviennent des États. Je me demande si les cités et villes de l'URSS sont dotées d'une véritable structure municipale.

M. Solomon: Ils ont leurs gouvernements, mais, autrefois, la liberté d'action des dirigeants politiques de la ville, qui étaient des hauts placés du parti ou des gens représentant le gouvernement, était restreinte. Ils devaient toutefois s'occuper de tout. Ainsi, ils étaient chargés de s'assurer d'un approvisionnement en eau et en électricité et de l'entretien des routes.

La question que les habitants ont le plus à cœur est le logement. La plupart des logements appartiennent encore à l'État. Le gouvernement local s'occupe d'une bonne partie du parc de logements et doit décider qui obtiendra un nouvel appartement

[Text]

cities—and it varies with each city—much of the new housing construction is paid for by large factories that are a part of the big central ministries because they have more spare budget. These big ministries in Moscow allocate a certain amount of money to what they call social development funds. The enterprises apply for it, they get the money, and the factory gets to build a new apartment building for its workers. The local politicians struggle to get access to that, but they may only get a quarter of the spaces and, as a result, have to offer things to the factory directors. A lot of horse trading goes on in that area.

There are efforts afoot to improve the resources and tax base of city governments. Now they rely on fines, which are administered by the police. That is a major source of income. Of course there are many consequences of that. I noticed in the new law on land that local governments or municipalities are going to collect a rental fee from the land. So if any land that is in the jurisdiction of the city is rented to a peasant for 50 years, that will produce new income. But the local governments have not been that powerful in the scheme of things, but they may become more powerful.

Senator Stollery: You referred to something that one notices about Slavic peoples. It is not just the Russians and the Ukrainians but the Slavonic people as well. It is always dangerous to stereotype people but they seem to me sometimes to have a penchant for populism and nationalism. I guess Yugoslavia is the best current example. This problem sounds unsolvable to me because they seem to be victims of what you called this culture of public bureaucracy. The problem is the vastness of it all. I am sure there are generations of public officials at this point.

I am wondering about the coup factor. We know the situation is going to get worse. From what one gathers, it is not only a Third World country but it is not even a particularly well-off Third World country. In some Third World countries, there is a bit of progress and the average citizen has at least a hope of getting out of the soup he is in. It sounds to me like the classic recipe for a coup, perhaps not this week but within five years. How can the country continue in this mess? Is it so large and complex that it is too difficult to organize a coup?

Dr. Solomon: Well, yes and no. I would be very surprised if there were a coup. A coup implies the army, the military. The military is on side and I think there has been a very strong tradition of military subservience to politicians in the Soviet Union. It is true that the values of the military have been threatened. Certainly there is a kind of crisis in the armed forces of the Soviet Union right now. They cannot make a draft work anymore. They have had universal conscription, but a hair-raising percentage, approximately 3 or 4 per cent, of Soviet young people just do not show up.

[Traduction]

et qui n'en aura pas. Mais, dans certaines villes—et cela varie d'une ville à l'autre—les grandes usines qui font partie des gros ministères centraux paient la note de la majeure partie des nouvelles habitations construites parce qu'ils disposent de fonds de réserve. Ces gros ministères de Moscou attribuent une certaine somme d'argent à ce qu'ils appellent des fonds de développement social. Des entreprises font une demande, reçoivent des fonds et l'usine obtient le contrat de construction d'un nouvel immeuble d'habitation pour ses travailleurs. Les politiciens locaux se battent pour y avoir accès, mais peuvent n'obtenir que le quart des logements et, par conséquent, doivent offrir certaines choses aux directeurs d'usines. Cela donne lieu à beaucoup de maquignonnage.

Des efforts sont actuellement déployés afin d'améliorer les ressources et l'assiette fiscale dont disposent les gouvernements municipaux. À l'heure actuelle, ils comptent sur des amendes qui sont imposées par la police. C'est là une source importante de revenus. Cela comporte bien sûr de nombreuses conséquences. J'ai remarqué dans la nouvelle loi sur la propriété que les gouvernements locaux ou les municipalités percevront des droits pour la location du terrain. Ainsi, tout terrain qui relève de la compétence d'une ville et qui est loué à un paysan pour cinquante ans procurera de nouveaux revenus. Mais les gouvernements locaux n'avaient pas beaucoup de pouvoir auparavant mais en obtiennent progressivement.

Le sénateur Stollery: Vous avez mentionné une caractéristique des peuples slaves. Ce ne sont pas seulement les Russes et les Ukrainiens, mais aussi les peuples slaves. Il est toujours dangereux de stéréotyper des peuples, mais ils me semblent parfois avoir un penchant pour le populisme et le nationalisme. Je pense que la Yougoslavie est le meilleur exemple actuel. Ce problème me paraît insoluble parce qu'ils semblent être victimes de ce que vous avez appelé cette culture de la bureaucratie publique. Le problème réside dans l'immensité de tout cela. Je suis persuadé qu'il y a des générations de fonctionnaires publics à ce stade-ci.

Je me demande quelles sont les probabilités d'un coup d'état. Nous savons que la situation va empirer. D'après ce que l'on connaît, c'est non seulement un pays du Tiers Monde, mais c'est même un pays du Tiers Monde particulièrement démuné. Dans certains pays du Tiers Monde, il y a de légers progrès et le citoyen moyen a au moins l'espoir de s'en sortir. Il me semble que toutes les conditions sont réunies pour réussir un coup d'état, peut-être pas cette semaine, mais d'ici cinq ans. Comment ce pays peut-il continuer dans ce chaos? Est-il si vaste et si complexe qu'il est trop difficile d'organiser un coup d'état?

M. Solomon: En fait, oui et non. Je serais très surpris qu'il y ait un coup d'état. Un coup d'état implique l'armée, la force militaire. La force militaire est d'un côté et je crois qu'il y a eu, en Union soviétique, une très forte tradition d'allégeance militaire aux politiciens. Il est vrai que les valeurs de la force militaire ont été menacées. Il est certain que les forces armées de l'Union soviétique connaissent actuellement une sorte de crise. Ils ne peuvent plus faire de recrutement. Ils ont eu la conscription universelle, mais il y a eu un pourcentage

[Text]

Senator Stollery: They also do not have housing for their officers coming back from Eastern Europe.

Dr. Solomon: That is one of the reasons why they cannot bring them back. It is also one of the principal reasons why they want to take three to five years to let Lithuania go. They want to have time to build housing for any Russians in Lithuania who want to come home. There is certainly a morale crisis in the army now, but it is being addressed. There is a plan for major military reform being discussed now, and I do not think they will pass anything until next fall. However, presumably it will include the end of universal conscription and a movement toward a professional army. I do not know if a professional army is good or bad from the point of view of your coup scenario. If I were picturing a coup in the Soviet future, I would see it more in the context of galloping anarchy and of the central government really losing control of parts of the country.

Senator Stollery: Because it is so big?

Dr. Solomon: Or because of coups in specific areas. It is hard to say, but they certainly have the communications and transportation now to hold it together.

Senator Stollery: I saw a wonderful Russian film about a Russian commissar who dies and whose body is dug up. One of his victims keeps digging him up. It is a very dramatic and evocative film. It showed the power of the local bosses in the Stalinist period from the 1930s to the 1950s. In a large country with poor communications, the local bosses had a lot of power.

I took the train from Moscow to Peking once and I saw that there were no roads. There is not a road across the country, so I can understand this business of powerful bosses in the regions.

Dr. Solomon: It will not end. The boss will no longer be known as the First Secretary of the Communist Party. He will be something else in government.

Senator Stollery: But he will still be the boss.

Dr. Solomon: I would be surprised if that is not the case in two-thirds of provincial Russia.

The Chairman: Honourable senators, this is very interesting, but I want to ask what, if any, implications has all this for Canadian policy? Is there anything that Canada should be doing or should not be doing?

Dr. Solomon: I think that we should try to do whatever small things we can to encourage the trends that we would like to see, such as democratization and the evolution of the Soviet Union in a positive direction. One thing we could do is to try to create a climate that facilitates economic investment, by giving credit, and so on. That is the sort of thing we would have to do responsibly. Not every businessman should be going to the

[Traduction]

effrayant, environ 3 ou 4, pour cent de jeunes gens soviétiques qui ne se présentent pas à l'appel.

Le sénateur Stollery: Ils ne disposent pas non plus de logements pour leurs officiers qui rentrent de l'Europe de l'est.

M. Solomon: C'est une des raisons pour lesquelles ils ne peuvent pas les ramener. C'est également l'une des principales raisons pour lesquelles ils veulent attendre trois à cinq ans avant de laisser la Lituanie. Ils veulent avoir du temps pour construire des logements destinés aux Russes de Lituanie, désireux de revenir chez eux. L'armée traverse certainement une crise morale, mais les moyens nécessaires sont mis en œuvre pour la surmonter. Des pourparlers portent actuellement sur l'élaboration d'une grande réforme militaire et je ne crois pas qu'ils adoptent un projet quelconque avant l'automne prochain. Toutefois, il est probable que ce projet prévoira la fin de la conscription universelle et l'évolution vers une armée professionnelle. J'ignore si une armée professionnelle est un atout ou un inconvénient pour ce qui est du scénario du coup d'état. Si j'imaginais un tel scénario dans le futur soviétique, je le verrais plus dans une conjoncture d'anarchie galopante, de perte totale de contrôle du gouvernement central sur certaines parties du pays.

Le sénateur Stollery: À cause de son immensité?

M. Solomon: Ou bien à cause d'insurrections dans certaines régions. C'est difficile à dire, mais il est certain qu'ils doivent à présent contrôler entièrement les communications et les transports.

Le sénateur Stollery: J'ai vu un excellent film russe sur la mort d'un commissaire russe dont le corps est déterré. L'une de ses victimes s'acharne à le déterrer. C'est un film très dramatique et impressionnant. Il montre le pouvoir des dirigeants locaux dans la période stalinienne des années 1930 à 1950. Dans un immense pays dépourvu d'un bon réseau de communications, les autorités locales avaient un énorme pouvoir.

J'ai pris le train, une fois, de Moscou à Pékin, et j'ai constaté qu'il n'y avait pas de routes. Il n'y a pas de réseau routier dans le pays, aussi puis-je comprendre cette situation où les autorités régionales détiennent tous les pouvoirs.

M. Solomon: Cela ne finira pas. Le dirigeant ne sera plus connu sous le titre du Premier Secrétaire du parti communiste. Il sera quelque chose d'autre dans le gouvernement.

Le sénateur Stollery: Mais il sera encore le chef.

M. Solomon: Je serais surpris que ce ne soit pas le cas dans les deux tiers de la Russie.

Le président: Honorables sénateurs, tout ceci est très intéressant, mais je voudrais vous demander quelles répercussions, s'il y en a, cela a-t-il sur la politique canadienne? Y a-t-il quelque chose que le Canada devrait ou ne devrait pas faire?

M. Solomon: Je pense que nous devrions faire tout ce qui est en notre pouvoir pour encourager les tendances que nous aimerions voir se concrétiser, comme la démocratisation et l'évolution de l'Union soviétique dans une direction positive. Une chose que nous pourrions faire est d'essayer de créer un climat qui facilite les investissements économiques, l'octroi de crédits, etc... C'est la sorte de choses dans lesquelles nous devrions

[Text]

Soviet Union. It is a high-risk investment compared even with a country like Czechoslovakia. Business people should go in who are not worrying about short-term gain, who are there because it is fun, who have a lot of money behind them. However, having expressed those caveats, I think we should do everything we can to encourage economic and trade relations and within that context to try to help provide expertise. What may be even more important is that we can perhaps help them somewhat with their learning about democracy. We can help to spread knowledge about law, politics and democratic procedures.

Senator Ottenheimer: Things like constitutional reform and bilingualism?

Dr. Solomon: That is interesting. Of course, there are a lot of people there trying to learn, and there are people running abroad constantly. There have been a number of initiatives in the past year for conferences with Canadian political scientists and lawyers on the very question of federalism and the Constitution. They think we have the answers for them.

Senator Stollery: It goes to show you how big a problem they have.

Dr. Solomon: Whether or not that is the case, I think that anything we can do to encourage the development of their political science and law would be a good thing. They have a large number of academics and researchers who used to teach scientific communism at Soviet universities. That subject has now been phased out of the curriculum. It used to be required in every faculty, but now it is gone. All those professors are now trying to become political scientists.

The Chairman: You mentioned that many read Montesquieu. Who else do they read?

Dr. Solomon: Some of them read Madison. Some of them are trying to retrieve a lot of the old 19th century Russian political thinkers, some of the democratic people.

On a concrete level, I would love to see Canada bring Soviet graduate students here, not only for exchanges but for regular education. This is starting to happen in the United States, where most of the ground work is being done by foundations and individual universities. In Canada, this sort of thing might require some government contribution because of the way our system works.

It would be tremendous if we brought in political science and law students from Russia. There is a marvelous initiative in the United States by the Soris Foundation. This year the U.S. brought in 35 Soviet lawyers from different aspects of law for six-month stays. Some are in law firms, some are in prosecutorial offices; they are all over the place. We should

[Traduction]

engager notre responsabilité. Ce n'est pas n'importe quel homme d'affaires qui devrait aller en Union soviétique. Il s'agit ici d'investissements à haut risque, comparativement même avec un pays comme la Tchécoslovaquie. Les hommes d'affaires affectés à des missions de ce genre ne devront pas se préoccuper de gains à court terme, mais devront être des personnes qui vont dans ce pays pour leur propre plaisir et parce qu'ils disposent de beaucoup d'argent. Toutefois, je pense que nous devrions faire tout ce qui est en notre pouvoir, compte tenu de ces avertissements, pour encourager les relations économiques et commerciales, et dans ces conditions, essayer de fournir l'expertise nécessaire. Toutefois, ce qui peut se révéler plus important est que nous pouvons peut-être les aider, dans une certaine mesure, à faire l'apprentissage de la démocratie. Nous pouvons les aider à enrichir leurs connaissances en droit, en politique et en institutions démocratiques.

Le sénateur Ottenheimer: Des choses comme la réforme constitutionnelle et le bilinguisme?

M. Solomon: C'est intéressant. Naturellement, il y a plein de gens qui, là-bas, cherchent à apprendre et il y en a d'autres qui sont toujours en mission, à l'étranger. Il y a eu un certain nombre d'initiatives, l'année dernière, pour des conférences avec des politologues et des juristes canadiens sur la question même du fédéralisme et de la Constitution. Ils pensent que nous détenons les réponses pour eux.

Le sénateur Stollery: Cela vous montre à quel énorme problème ils font face.

M. Solomon: Que ce soit le cas ou non, je crois que tout ce que nous pouvons entreprendre pour favoriser le développement de leurs sciences politiques et de leur droit, serait une bonne chose. Ils ont un grand nombre d'universitaires et de chercheurs spécialisés dans l'enseignement du communisme scientifique dans les universités soviétiques. Cette matière a désormais été retirée des programmes. Elle était obligatoire dans toutes les facultés, mais maintenant elle est supprimée. Tous ces professeurs cherchent désormais à devenir des politologues.

Le président: Vous avez mentionné qu'un grand nombre lisent Montesquieu. Quels autres auteurs lisent-ils?

M. Solomon: Certains lisent Madison. D'autres cherchent à puiser des enseignements chez des penseurs politiques russes du 19^e siècle, d'autres encore chez les peuples démocratiques.

Dans la pratique, j'aimerais que le Canada invite des étudiants d'universités soviétiques, non seulement dans le cadre d'échanges mais sur une base d'éducation permanente. Ce genre d'initiative fait ses débuts aux États-Unis, où la plupart des démarches sont faites par des fondations et des universités. Au Canada, ce genre de projet pourrait exiger une certaine contribution du gouvernement en raison du fonctionnement de notre système.

Ce serait extraordinaire si nous avions des étudiants russes en sciences politiques et en droit. Aux États-Unis, la fondation Soris a instauré une excellente initiative. Cette année, ils ont fait venir 35 avocats soviétiques spécialisés dans différents domaines, pour des stages de six mois. Certains sont à l'emploi dans des bureaux d'avocats, d'autres dans des bureaux du

[Text]

participate in helping them broaden their horizons in ways that would contribute to democratization. That is no longer an evil word in the Soviet Union. We are no longer imperialists spreading our way of life. We can be constructive people, helping them.

Senator Ottenheimer: Should Canada have any more specific position with respect to the desire of states to succeed and respond to forceful economic reprisals?

Dr. Solomon: We should be careful on that question. The number one priority is to help Gorbachev and his group survive for a few years. Let me qualify that. We want to keep a certain kind of regime that tends in a liberal direction.

It may be unfair if they were to hold Latvia to the letter of the law in separation. That is a very tricky business. They are requiring a referendum with a two-thirds vote. Two-thirds may be too much for Latvia. Latvians represent approximately 50 to 51 per cent of Latvia. It is unclear what will happen. There is no problem with Lithuania. They represent 80 per cent. Barriers are erected that strike us as unfair and wrong. We should probably say something about that.

Senator Ottenheimer: Would the economic boycott and the cutting off of energy supplies that is now in place be appropriate?

Dr. Solomon: That will sort itself out in the next two weeks. The turning point is past. There are negotiations going on about the specific language and how Lithuania will suspend, but not annul, its declaration of independence. The diplomacy has started on that issue and will take over—at least, that is what I hope. There is every incentive for Gorbachev and his group to solve the problem before the meeting with President Bush.

In the future the question I would want to ask is: Are they, in practice, displaying good faith in observing their commitment that is enshrined in two laws in the last year—that is, to make the right to separation a reality?

Senator Stollery: I am interested in your reaction regarding the Baltic Republics and others. It seems to me that the Baltic Republics have been republics for approximately 20 years out of the last 700. I gather that Vilnius was, in fact, Polish, and was not the capital of Lithuania.

Dr. Solomon: At one time.

Senator Stollery: Canada is getting involved in ethnic politics within what is today the Soviet Union. Yet there seems to be support for the West, not only Canada, to be involved in ethnic politics and the Soviet Union. I realize that the Stalin-Hitler pact was an offensive affair, but this does not really involve the Stalin-Hitler pact. It involves the Treaty of Versailles. Why do you think we should get involved or not get involved in what are ethnic politics within the Soviet Union?

[Traduction]

Ministère public; ils sont partout. Nous devrions apporter notre concours pour les aider à élargir leurs horizons suivant des orientations qui contribuent à la démocratisation. Ce n'est plus un mot tabou en Union Soviétique. Nous ne sommes plus des impérialistes qui propageons notre mode de vie. Nous pouvons être des personnes constructives, prêtes à les aider.

Le sénateur Ottenheimer: Le Canada devrait-il avoir une position plus précise en ce qui concerne le désir des états à vaincre les représailles économiques draconiennes?

M. Solomon: Nous devrions être prudents sur cette question. La priorité numéro un est d'aider M. Gorbatchev et son groupe à survivre quelques années. Permettez-moi de préciser en ces termes. Nous voulons maintenir un certain type de régie qui évolue dans une direction libérale.

Ce serait injuste s'ils devaient respecter les procédures légales juridiques à la lettre dans la question de la séparation de la Lettonie. C'est une affaire très épineuse. Ils doivent faire un référendum avec un vote des deux-tiers. Une proportion des deux-tiers peut être trop élevée pour la Lettonie. Les Lettoniens représentent environ 50 à 51 p. 100 de la Lettonie. On ne peut savoir ce qui se passera. Il n'y a pas de problème avec la Lituanie. Ils représentent 80 pour cent. On érige des barrières qui nous paraissent injustes et inadéquates. Nous devrions probablement dire quelque chose à ce sujet.

Le sénateur Ottenheimer: Le boycottage économique qui est actuellement en place et la suppression des approvisionnements énergétiques seraient-ils appropriés?

M. Solomon: Cela se règlera dans les deux prochaines semaines. Le moment critique est passé. Des pourparlers sont en cours sur la langue et sur la façon dont la Lituanie suspendra, sans l'annuler, sa déclaration d'indépendance. Les milieux diplomatiques ont commencé à aborder cette question d'indépendance et continueront leurs démarches, du moins je l'espère. La voie est préparée pour Gorbatchev et son groupe en vue de résoudre le problème avant sa rencontre avec le président Bush.

Dans l'avenir, la question que je voudrais poser est de savoir si, dans la pratique, ils font preuve de bonne foi dans le respect de leurs engagements incorporés dans deux lois de l'année dernière, c'est-à-dire accorder, dans la réalité, le droit à la séparation.

Le sénateur Stollery: J'aimerais connaître votre réaction en ce qui concerne les républiques baltes et les autres. Il me semble que les républiques baltes ont été des républiques pendant environ 20 ans, au cours des 700 dernières années. Je crois savoir que Vilnius était en fait une ville polonaise. Ce n'était pas la capitale de la Lituanie.

M. Solomon: A une époque.

Le sénateur Stollery: Le Canada s'intéresse à la politique ethnique dans ce qui constitue aujourd'hui l'Union soviétique. Néanmoins, les pays occidentaux, et pas seulement le Canada, semblent s'intéresser à la politique ethnique et à l'Union soviétique. Je comprends que le pacte Staline-Hitler était une alliance offensive, mais ceci ne concerne pas vraiment le pacte Staline-Hitler. Cela concerne le Traité de Versailles. Pourquoi

[Text]

Dr. Solomon: The reason for us to be involved stems from our own commitment to human rights, morality and international relations. That is a commitment that has to be tempered by an understanding of political realities and Canada's national interest. The Baltic areas were part of the Russian empire in the 18th and 19th centuries. The history of this whole area is very complicated. If you go back 500 or 600 years you will see changing of borders. If you go back to the early 17th century, Lithuania was the dominant power in the area. It was very large, and Poland was part of Lithuania.

If we deal with modern history and the 20th century, it is true that, as a consequence of World War I, Estonia, Latvia and Lithuania gained independence.

Senator Stollery: But not under today's boundaries.

Dr. Solomon: No, but not significantly different.

Senator Stollery: Except that the capital of Lithuania was in Poland.

Dr. Solomon: It was Vilnius at that time. Vilnius was part of Lithuania at that time. It is true that these three independent states were a part of the deal. Now that the Soviet government, through a commission, has admitted that that pact was improper and morally wrong, that there is little basis for maintaining Soviet rule, particularly if the majority of the population no longer wants to be part of the Soviet Union. In any case, the Baltic Republics are on the way out of the Soviet Union. I think it is inevitable that Lithuania might go faster because of its population. My guess is that all three of them will be out in the next five or six years. They are different from the rest of the Soviet Union, where you are more likely to get a renegotiated federalism with a good deal of decentralization.

The Chairman: Honourable senators, with that as the last word, I think I am going to have to thank Dr. Solomon for being with us this afternoon and displaying for our benefit such an intimate knowledge of what is happening in the Union of Soviet Socialist Republics. I assume that name is still appropriate.

Dr. Solomon: It appears to be.

The Chairman: Honourable senators, next week we will be reverting to our consideration of Bill C-25, the bill relating to the Geneva Conventions. At that time we will probably hear from witnesses from the Department of External Affairs and quite possibly from the Department of National Defence. I should hope that we would be able to terminate our consideration of that bill at our next meeting.

The committee adjourned.

[Traduction]

pensez-vous que nous devrions ou nous ne devrions pas nous préoccuper de la politique ethnique en Union soviétique?

Monsieur Solomon: La raison de notre intérêt réside dans nos engagements à l'égard des droits de l'humanité, de la moralité et des relations internationales. Ce sont des engagements qui doivent être conciliés avec une compréhension des réalités politiques et de l'intérêt national du Canada. Les régions baltes faisaient partie de l'Empire russe aux 18^e et 19^e siècles. L'histoire de tout ce pays est très compliquée. Si vous remontez à 500 ou 600 ans en arrière, vous constaterez l'évolution des frontières. Si vous retournez au début du 17^e siècle, la Lituanie était la puissance dominante dans la région. Elle était très vaste et la Pologne faisait partie de la Lituanie.

Si nous nous en tenons à l'histoire moderne et au 20^e siècle, il est vrai que, par suite de la Première Guerre Mondiale, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont obtenu leur indépendance.

Le sénateur Stollery: Mais pas avec les frontières d'aujourd'hui.

M. Solomon: Non, mais elles n'étaient pas très différentes.

Le sénateur Stollery: Sauf que la capitale de la Lituanie se trouvait en Pologne.

M. Solomon: C'était Vilnius à cette époque. Vilnius faisait partie de la Lituanie à cette époque. Il est vrai que ces trois états indépendants faisaient l'objet d'un accord. Maintenant que le gouvernement soviétique, par l'entremise d'une commission, a reconnu que ce pacte était impropre et moralement inacceptable, il n'y a guère de fondement au maintien du régime soviétique, en particulier si la population ne veut plus faire partie de l'Union soviétique. En tout cas, les républiques baltes sont sur la voie de l'indépendance. Je pense qu'il est inévitable que la Lituanie devance tous les autres en raison de sa population. Je suppose que les trois républiques seront libres dans les cinq ou six prochaines années. Elles sont différentes du reste de l'Union soviétique, où vous avez plus de chances d'instaurer un fédéralisme renégocié avec une forte décentralisation.

Le président: Honorables sénateurs, sur ces dernières paroles, je crois que je vais devoir remercier M. Solomon pour sa présence parmi nous, cet après-midi, et pour nous avoir fait partager ses connaissances approfondies des événements dans l'Union des Républiques soviétiques socialistes. Je suppose que ce nom est encore approprié.

M. Solomon: Il semble que oui.

Le président: Honorables sénateurs, la semaine prochaine, les débats porteront sur l'étude du Projet de loi C-25, concernant les Conventions de Genève. A ce moment-là, nous entendrons probablement les témoins du ministère des Affaires extérieures et, très probablement, du ministère de la Défense nationale. J'espère que nous serons en mesure de terminer l'examen de ce projet de loi, à notre prochaine réunion.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

Dr. Peter Solomon, Professor of Political Science, University
of Toronto.

M. Peter Solomon, professeur de sciences politiques, Univer-
sité de Toronto.

1
4223
F41



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, May 29, 1990

Le mardi 29 mai 1990

Issue No. 29

Fascicule n° 29

Second and Final Proceedings on:

Deuxième et dernier fascicule concernant:

Bill C-25, An Act to amend
the Geneva Conventions Act,
the National Defence Act and
the Trade-Marks Act

Le Projet de loi C-25,
Loi modifiant la Loi sur les
conventions de Genève,
la Loi sur la défense nationale et
la Loi sur les marques de commerce

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Grafstein
Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Bosa	*Murray, P.C. (or Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, P.C.
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish-Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Asselin	Grafstein
Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Bosa	*Murray, c.p. (ou Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, c.p.
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish-Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 20, 1990:

“Pursuant to Order, the Honourable Senator Macquarrie moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter, that the Bill C-25, An Act to amend the Geneva Conventions Act, the National Defence Act and the Trade-marks Act, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Macquarrie moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 20 février 1990:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Macquarrie propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, que le Projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur les conventions de Genève, la Loi sur la défense nationale et la Loi sur les marques de commerce, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Macquarrie propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 29, 1989

(35)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Bosa, Frith, Gigantès, Grafstein, MacEachen, Ottenheimer, Roblin and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (9)

Other Senators present: The Honourable Senators Macquarrie, Stollery and van Roggen. (3)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant Advisor.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Department of External Affairs:*

Jason Reiskind, Deputy Director, Legal Operations Division.

From the Department of National Defence:

Cdr. W. J. Fenrick, Director of Law/International;

Capt. J. S. A. DesRoches (N), Deputy Judge Advocate General/Advisory.

From the Department of Justice:

Lewis Levy, Senior Counsel, Constitutional and International Law.

From the Canadian Red Cross Society:

Mr. George Weber, Secretary General and Chief Executive Officer.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated February 20, 1990, resumed consideration of Bill C-25, An Act to amend the Geneva Conventions Act, the National Defence Act and the Trade-marks Act.

Mr. Reiskind, Cdr. Fenrick and Mr. Weber each made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Committee began clause by clause consideration of Bill C-25.

The title of the Bill was postponed.

Clauses 1 to 8 carried.

The Schedule carried.

The Title carried.

It was Agreed that the Bill be reported without amendment but with comments requesting additional information on the Bill at the Third-reading stage.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 29 MAI 1990

(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui, à 16 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Bosa, Frith, Gigantès, Grafstein, MacEachen, Ottenheimer, Roblin et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (9)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Macquarrie, Stollery et van Roggen. (3)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, conseiller, et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

*Témoins:**Du ministère des Affaires extérieures:*

Jason Reiskind, directeur adjoint, Direction des opérations juridiques.

Du ministère de la Défense nationale:

Cdr. W. J. Fenrick, directeur juridique—Droit international;

Capt. J. S. A. DesRoches (M), juge-avocat général adjoint—Consultations.

Du ministère de la Justice:

Lewis Levy, avocat-conseil, Droit constitutionnel et international.

De la Société canadienne de la Croix-Rouge:

M. George Weber, secrétaire général et président-directeur général.

En conformité avec son ordre de renvoi du 20 février 1990, le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur les conventions de Genève, la Loi sur la Défense nationale et la Loi sur les marques de commerce.

MM. Reiskind, Fenwick et Weber font chacun une déclaration préliminaire, puis ils répondent aux questions avec les autres témoins.

Le Comité entreprend l'étude article par article du projet de loi C-25.

L'étude du titre du projet de loi est reportée.

Les articles 1 à 8 sont adoptés.

L'annexe est adoptée.

Le titre est adopté.

Il est convenu de renvoyer le projet de loi sans modification, mais accompagné de commentaires et d'une demande de renseignements supplémentaires au moment de la troisième lecture.

At 6:00 p.m. the Committee adjourned to 4:00 p.m., Tuesday, June 5, 1990.

ATTEST:

À 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 5 juin 1990 à 16 heures.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 31, 1990

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-25, An Act to amend the Geneva Conventions Act, the National Defence Act and the Trade-marks Act, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, February 20, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment, but with the following comments:

During consideration of Bill C-25, the Committee was told that some 94 countries have ratified some portion of the 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949; that 92 have ratified Protocol I, Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts; that 82 have ratified Protocol II, Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflict; and that 80 have ratified both. However, of these 94 countries, 17 have made an additional declaration or declarations with respect to their ratification and nine others have stated reservations with respect to a specific clause or clauses. Several of our NATO allies are included among the countries which have made reservations and declarations.

As well, Article 90 of Protocol I provides for the creation of an International Fact-Finding Commission when not fewer than twenty contracting Parties have agreed to accept the competence of the Commission. This Commission would appoint a Chamber of seven persons: (1) to undertake enquiries into grave breaches or other serious violations of the Geneva Conventions; (2) to facilitate the restoration of respect for the Conventions; and (3) to investigate other questions to which all the parties to a conflict have agreed. Protocol I also provides, in Article 90, Clause 2, that Parties to the Protocols can, at any time after signing, ratifying or acceding to the Protocol, declare that they recognize the competence of the International Fact-Finding Commission. So far, 17 of the 94 countries who have ratified the Protocols have made such a declaration.

While Bill C-25, clause 1, makes clear that the Government intends to approve both Protocols I and II, the Committee believes that, at the third-reading stage, the Government should reveal its intentions with regard to the completion of ratification. The Government should state whether it will make a declaration or declarations accompanying ratification, whether it will voice any reservations, and whether it intends to accept the competence of the International Fact-Finding Commission. As well, if any declarations or reservations are to be made, the scope, content and rationale of these should be disclosed.

Respectfully submitted,

Le président

JOHN B. STEWART

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 31 mai 1990

Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur les conventions de Genève, la Loi sur la défense nationale et la Loi sur les marques de commerce, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 20 février 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec les commentaires suivants:

Lors de l'examen du Projet de loi C-25, le comité a appris que 94 pays ont ratifié une partie des protocoles additionnels aux conventions de Genève de 12 août 1949; que 92 ont signé le protocole I, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux; que 82 ont ratifié le protocole II, relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux; et que 80 ont ratifié les deux. Mais parmi ces 94 pays, 17 ont assorti leur ratification d'une ou de plusieurs déclarations supplémentaires et neuf autres ont formulé des réserves au sujet d'un ou de plusieurs paragraphes. Au nombre des uns et des autres figurent plusieurs de nos alliés de l'OTAN.

Par ailleurs, l'article 90 du protocole I prévoit que sera créée la Commission internationale d'établissement des faits quand vingt Parties contractantes au moins seront convenues d'accepter sa compétence. La Commission doit établir une Chambre composée de sept membres nommés pour: 1) enquêter sur les infractions graves aux conventions ou sur les violations graves dont elles pourraient faire l'objet; 2) faciliter le retour à l'observation des dispositions des conventions; et 3) enquêter sur d'autres questions, dans le contexte d'un conflit, avec le consentement de toutes les parties à ce conflit. Le protocole I prévoit aussi, à l'Article 90, paragraphe 2, que les Parties au protocole peuvent, après l'avoir signé ou ratifié ou y avoir adhéré, déclarer reconnaître la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits. Jusqu'à maintenant, seuls 17 des 94 pays signataires ont fait cette déclaration.

Le Projet de loi C-25 précise, à l'article 1, que le gouvernement du Canada entend approuver les protocoles I et II, mais le Comité croit qu'à l'étape de la troisième lecture, le gouvernement devrait faire savoir comment il a l'intention de donner suite à cette disposition. Il devrait notamment préciser s'il assortira sa signature de déclarations supplémentaires, s'il formulera des réserves et s'il a l'intention de reconnaître la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits. De plus, s'il doit faire des déclarations supplémentaires ou formuler des réserves, il devrait en divulguer la portée, la teneur et les motifs.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 29, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Bill C-25, to amend the Geneva Conventions Act, the National Defence Act and the Trademarks Act, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator John B. Stewart (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us Bill C-25, an act to amend the Geneva Conventions Act, the National Defence Act and the Trademarks Act. This bill was passed by the House of Commons on February 16, 1990.

We had an exploratory meeting in this committee on Tuesday, May 1. On that occasion we were assisted by Mr. John Holmes, Legal Operations Division, Department of External Affairs. At that time various questions were raised, and I understand that the government feels it is now in a position to deal with those questions. We have with us today witnesses from the Department of External Affairs, witnesses from the Department of Justice, witnesses from the Department of National Defence, and in addition from outside the government a witness from the Canadian Red Cross Society.

Unless the witnesses have a counter suggestion, my proposal is that we begin with the sponsoring department, the Department of External Affairs. I understand that Mr. Jason Reiskind, Deputy Director, Legal Operations Division, Department of External Affairs, will make a presentation, assisted by Mr. John Holmes of the same division and the same department.

Mr. Reiskind, would you begin.

Mr. Jason Reiskind, Deputy Director, Legal Operations Division, Department of External Affairs: Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, I would like to say a few words about the point of the legislation and the process of ratification. One of my colleagues from the Department of National Defence will speak briefly about ratification by our NATO allies, the related issue of Joint Command and about training the forces in the new rules.

The legislation before the committee would allow Canada to ratify the 1977 Protocols to the 1949 Geneva Convention on the Laws of War. These Protocols aim to clarify and add new restrictions on the ability of states and armed groups to wage war. On this point, all our allies agree on the benefits of the Protocols. They aim to reduce the level of barbarity inherent in armed struggle. The Red Cross, together with the Government of Switzerland, have pressed us to put in place our ratification of these Protocols with a view to expanding as much as possible the application of these humanitarian principles.

The list of allies and like-minded states which have acceded to the Protocols is long: It includes Austria, Belgium, Denmark, Finland, Iceland, Italy, The Netherlands, New Zealand,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 29 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, auquel a été renvoyé le projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi sur les Conventions de Genève, la Loi sur la Défense nationale et la Loi sur les marques de commerce se réunit aujourd'hui à 4 heures pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur John B. Stewart (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes saisis du projet de loi C-25 Loi modifiant la Loi sur les Conventions de Genève, la Loi sur la Défense nationale et la Loi sur les marques de commerce. Ce projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 16 février 1990.

Notre comité a tenu une réunion d'information le mardi 1^{er} mai. Ce jour-là, nous avons bénéficié du concours de M. John Holmes, Direction des Opérations juridiques, ministère des Affaires extérieures. Plusieurs questions ont été soulevées et je crois savoir que le gouvernement estime être en mesure d'y répondre. Nous avons avec nous aujourd'hui des témoins du ministère des Affaires extérieures, du ministère de la Justice, du ministère de la Défense nationale ainsi qu'un témoin extérieur au gouvernement, de la Société canadienne de la Croix-Rouge.

Si les témoins n'y voient pas d'inconvénient, je propose que nous commençons par le ministère qui a parrainé ce projet de loi, à savoir le ministère des Affaires extérieures. Je crois savoir que M. Jason Reiskind, Directeur adjoint de la Direction des Opérations juridiques du ministère des Affaires extérieures va faire une présentation, avec l'aide de M. John Holmes, de la même direction et du même ministère.

M. Reiskind, vous pouvez commencer.

M. Jason Reiskind, Directeur adjoint, Direction des Opérations juridiques, ministères des Affaires extérieures: Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, j'aimerais dire quelques mots à propos de la raison d'être de ce projet de loi et du processus de ratification. L'un de mes confrères du ministère de la Défense nationale nous parlera brièvement du processus de ratification chez nos alliés de l'OTAN, ainsi que du commandement conjoint et de la formation des forces armées conformément aux nouvelles règles.

Le projet de loi dont est saisi votre comité permettrait au Canada de ratifier les protocoles de 1977 à la Convention de Genève de 1949 sur les lois de la guerre. Ces protocoles visent à préciser et à restreindre la capacité des états et des groupes armés à faire la guerre. Là-dessus, tous nos alliés sont d'accord pour reconnaître les avantages des protocoles. Ces protocoles visent à réduire le degré de barbarie inhérent à toute lutte armée. La Croix-Rouge, de concert avec le gouvernement suisse, nous a priés de ratifier ces protocoles, afin de favoriser dans toute la mesure du possible l'application des principes humanitaires qu'ils défendent.

La liste des états alliés et sympathisants ayant adhéré à ces protocoles est longue: elle comprend l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Islande, l'Italie, les Pays-Bas, la

[Text]

Norway, Sweden and Switzerland. Permanent members of the UN Security Council which are parties are the U.S.S.R., China and France, the latter with respect to Protocol II. German ratification is now being considered by their Parliament. We understand from British officials that they are currently addressing the issue. I have also been informed that Australia plans to introduce during the next session of its Parliament legislation to implement the Protocols. We have brought copies of the list of parties for distribution to interested senators. I have asked the clerk to distribute those.

It is the current policy of the United States not to submit Protocol I to their Senate for advice and consent. According to the legal advisor of the Department of State, the principal deficiency of Protocol I is that it deals with so-called wars of national liberation. The officials' view is that broader application of humanitarian law rules, especially those dealing with protection of innocent civilians, is a benefit we should encourage. Therefore, we are recommending ratification.

If you pass Bill C-25, and it receives Royal Assent, then we would plan to seek an order in council in which the Governor General in Council would authorize the Secretary of State for External Affairs to "execute and issue" an instrument of ratification. The instrument of ratification would then be "deposited" with the Swiss Federal Council, depositary of the Conventions. The Protocols would enter into force for Canada six months after the deposit of our instrument of ratification.

The Chairman: And who will speak next.

Mr. Reiskind: My colleague from the Department of National Defence, Commander W. J. Fenrick, has a prepared statement.

The Chairman: Then I call upon Commander W. J. Fenrick, Director of Law/International, Department of National Defence.

Commander W. J. Fenrick, Director of Law/International, Department of National Defence: Mr. Chairman, I should like to speak for a few minutes about certain military and related aspects of the Protocols. The Protocols were subjected to an intensive review by a committee within the Department of National Defence consisting of a military legal officer, an officer concerned with policy matters, and officers concerned with sea, land, and air operations. It was the opinion of that committee, agreed to at higher levels, that the Protocols were militarily viable; that is, the Canadian Forces could comply with the additional Protocols if they were engaged in hostilities without suffering a significant adverse impact on combat efficiency.

Protocol I, concerned with international armed conflict, is the most important Protocol from a military point of view. Protocol I can most appropriately be considered as a set of

[Traduction]

Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède et la Suisse. Les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations-Unies parties à ces protocoles sont l'URSS, la Chine et la France, ce dernier pays étant partie au Protocole II. Le parlement allemand est en train d'envisager la ratification de ce protocole par l'Allemagne. Nous savons par des responsables britanniques que la Grande-Bretagne envisage actuellement de le faire aussi. On m'a également informé que l'Australie a l'intention de présenter lors de la prochaine session du parlement australien un projet de loi portant application des protocoles. Nous avons apporté des exemplaires de la liste des parties à ces protocoles, afin de les distribuer aux sénateurs intéressés. Et j'ai demandé au greffier du comité de les distribuer.

Quant aux États-Unis, leur politique actuelle consiste à ne pas soumettre le Protocole I au Sénat américain, pour obtenir l'avis et le consentement des sénateurs. D'après le conseiller juridique du Département d'État, le Protocole I aurait pour principal défaut de ne viser que ce que l'on appelle les guerres de libération nationale. Les responsables du ministère estiment que nous devrions encourager l'application de règles humanitaires beaucoup moins strictes, et en particulier au chapitre de la protection des civils innocents. Nous recommandons donc la ratification.

Si vous adoptez le projet de loi C-25, et s'il reçoit la sanction royale, nous demanderons l'adoption d'un décret du conseil en vertu duquel le Gouverneur général en conseil autorisera le secrétaire d'État aux Affaires extérieures «à émettre et à exécuter» un instrument de ratification. Cet instrument de ratification sera alors «déposé» auprès du Conseil fédéral suisse, le dépositaire des conventions. En ce qui concerne le Canada, les protocoles entreraient en vigueur six mois après le dépôt de notre instrument de ratification.

Le président: Qui va continuer?

M. Reiskind: Mon confrère du ministère de la Défense nationale, le Commandant W. J. Fenrick a préparé une déclaration.

Le président: Je donne donc la parole au Commandant W. J. Fenrick, Directeur, Direction du Droit international, ministère de la Défense nationale.

Le Commandant W. J. Fenrick, Directeur, Direction du Droit international, ministère de la Défense nationale: Monsieur le président, j'aimerais vous parler pendant quelques minutes des aspects militaires et autres aspects connexes des protocoles. Les protocoles ont fait l'objet d'un examen approfondi de la part d'un comité constitué par le ministère de la Défense nationale et se composant d'un agent juridique militaire, d'un agent responsable des questions de politique et de plusieurs agents s'occupant des opérations maritimes, terrestres et aériennes. Ce comité a jugé que ces protocoles étaient viables du point de vue militaire, ce qui a été approuvé par des instances supérieures. Si les forces canadiennes étaient engagées dans des hostilités, elles pourraient se conformer à ces deux nouveaux protocoles sans que cela porte un préjudice important à l'efficacité au combat.

Du point de vue militaire, le Protocole I est le plus important puisqu'il porte sur les conflits armés internationaux. On peut le considérer à juste titre comme un ensemble de lois destinées

[Text]

laws for the military commander or senior staff officer. It requires planners to pay due heed to legal issues when they are planning military operations. For example, the targeting rules contained in Protocol I might be summarized as follows:

- a) Attacks must be directed against military objectives;
- b) Area attacks in heavily populated areas are prohibited when it is feasible to attack military objectives individually;
- c) Attacks which will cause disproportionate loss of civilian lives or damage to civilian objects are prohibited; and
- d) if a realistic choice exists between two or more military objectives, attacks should be directed against the military objective where the smallest risk of incidental civilian casualties exists.

It should be noted that the only one of these rules which is really new is rule (b), which prohibits area attacks. The other rules appear for the first time in a treaty in Protocol I but they have been part of customary international law, a sort of international common law, for quite some time. Indeed, after ratifying Protocol I, it will be easier for us to train the Canadian forces in the law of armed conflict because it will be easier to identify the rules we are obliged to obey. We have been conducting one-week formal law of armed conflict courses for selected officers annually for the last six years and the Protocols are discussed during these courses.

Protocol I was referred to earlier as a set of laws for the commander or the senior staff officer. As it is a long and complex document, it should be pointed out that there is no intention to turn every soldier into a lawyer. The individual soldier needs to know a set of rules for immediate application in combat. Ratification of Protocol I does not have an effect on the short list of clear and simple rules of combat which every soldier must apply, rules such as: do not attack enemy soldiers who surrender, disarm them and treat them as prisoners of war; do not torture, kill or abuse prisoners of war; and treat all civilians humanely.

The last point I would like to address is what we in the armed forces call interoperability. If Canada is ever engaged in hostilities, it is probable that it will be engaged as a member of an alliance. The major alliance to which Canada belongs is, of course, NATO. The NATO members have not adopted a common approach towards ratification of the Additional Protocols. Several NATO members have ratified Protocol I, but the U.S.A., the Federal Republic of Germany and the United Kingdom have not done so to date and neither has France. Both the U.S.A. and France have indicated they will not ratify Protocol I. The Federal Republic of Germany is engaged in the ratification process. The United Kingdom is still considering

[Traduction]

aux commandants militaires ou aux officiers de l'État-major supérieur. Il exige que les stratèges militaires se préoccupent des questions juridiques dans la planification de leurs opérations militaires. Par exemple, on peut résumer de la façon suivante les règles que contient le Protocole I relativement aux cibles:

- a) Les attaques doivent être dirigées contre des objectifs militaires;
- b) Sont interdites les attaques locales dans des zones fortement peuplées, lorsqu'il est possible d'attaquer des objectifs militaires individuels;
- c) Sont interdites les attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile ou des dommages aux biens de caractère civil; et
- d) S'il existe un choix réaliste entre deux ou plusieurs objectifs militaires, les attaques devraient être dirigées contre celui qui présente le risque le plus faible d'entraîner incidemment des pertes de vies humaines.

Notons que la seule de ces règles qui soit vraiment nouvelle est la règle b), qui interdit les attaques locales. Quant aux autres, elles sont apparues pour la première fois dans un traité du Protocole I, mais on considère depuis assez longtemps qu'elles font partie du droit coutumier international, c'est-à-dire d'une sorte de common law international. De fait, une fois que le Protocole I aura été ratifié, il sera beaucoup plus facile pour nous d'enseigner aux forces armées canadiennes le droit des conflits armés, dans la mesure où il sera plus facile d'identifier les règles auxquelles nous serons tenus d'obéir. Depuis six ans, nous offrons des cours d'une semaine sur le droit des conflits armés à certains officiers sélectionnés et les protocoles en question sont discutés dans le cadre de ces cours.

On a dit plus tôt que le Protocole I était un ensemble de lois destinées aux commandants ou officiers de l'état-major supérieur. Étant donné qu'il s'agit d'un document long et complexe, j'aimerais indiquer qu'il ne s'agit pas de transformer chaque soldat en juriste. Ce qu'il faut, c'est que chaque soldat connaisse les règles qui ont une application immédiate au combat. La ratification du Protocole I n'aura pas d'incidence sur la liste claire et précise des règles simples de combat que chaque soldat doit appliquer, et notamment: ne pas attaquer les soldats ennemis s'ils se rendent, les désarmer et les traiter comme des prisonniers de guerre; ne pas torturer, tuer ou maltraiter les prisonniers de guerre; et traiter tous les civils de façon humaine.

Enfin, j'aimerais vous parler de ce que nous appelons dans les forces armées l'interopérabilité. Si le Canada devait s'engager dans des hostilités, il est probable qu'il le ferait en tant que membre d'une alliance. La principale alliance à laquelle appartient le Canada est bien sûr l'OTAN. Les membres de l'OTAN n'ont pas adopté de position commune quant à la ratification des protocoles supplémentaires. Plusieurs pays de l'OTAN ont ratifié le Protocole I, mais les États-Unis, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni et la France ne l'ont pas encore fait. Les États-Unis et la France ont fait savoir qu'ils ne ratifieraient pas le Protocole I. La République fédérale d'Allemagne s'est engagée dans le processus de

[Text]

the matter. What effect will ratification of Protocol I by Canada have on the ability of the Canadian forces to fight on the same side as the armed forces of other countries which may or may not have ratified Protocol I? If Canada was the odd man out, the only country to have ratified or not ratified Protocol I, more heed might be paid to the interoperability issue. As there is no common position, less heed can be paid to it. It is a real issue but its importance can be exaggerated. Discussions are taking place with allies to minimize the interoperability problem which is most significant where targeting is concerned. Even there, however, it must be borne in mind that most of the targeting articles in Protocol I merely codify the pre-existing customary international law.

The Chairman: Do the officials from the Department of Justice have an opening statement or are they here simply to answer any questions senators may have?

Mr. D.K. Piragoff, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Mr. Chairman, the Department of Justice will not make an opening statement. We will assist senators with respect to any questions they may have.

Senator Grafstein: I thank the witnesses for their presentation. In the list of those that have ratified the Protocol, there is a number of states that have ratified with reservations. In our briefing notes it is indicated that some are blank reservations, such as those of China, and then underneath that it states "international commission". Could you give us a brief explanation why France, for example, did not go for Protocol I? I am interested in Denmark, Sweden and Switzerland with respect to the reservations. Does the government have any intention to recommend the adoption of the Protocols with any sort of reservation?

Mr. Reiskind: I would point out that the Scandinavian countries made declarations upon ratification. That was with respect to Article 90, an international fact finding commission. The Protocol provides, in Article 90 (2)(a):

The High Contracting Parties may at the time of signing, ratifying or acceding to the Protocol, or at any other subsequent time, declare that they recognize *ipso facto* and without special agreement, in relation to any other High Contracting Party accepting the same obligation, the competence of the Commission to enquire into allegations by such other Party, as authorized by this Article.

In effect, this fact finding commission is to help deal with difficult situations, to help settle disputes. Some of the parties—Denmark is one you mentioned—have made declarations to accept the fact finding commission on a reciprocal basis.

With respect to French ratification of Protocol II only, their concerns mirror the concerns of the Americans that Protocol I

[Traduction]

ratification. Le Royaume-Uni est encore en train d'étudier la question. Quel effet la ratification du Protocole I par le Canada aura-t-elle sur la capacité des forces armées canadiennes de se battre du même côté que les forces armées de pays l'ayant ou ne l'ayant pas ratifié? Si le Canada se retrouvait seul, à avoir ratifié ou non le Protocole I, il faudrait accorder une attention particulière à la question de l'interopérabilité. Étant donné qu'il n'existe pas de position commune sur ce point, il n'est pas aussi nécessaire de se préoccuper de cette question. Cependant, c'est un problème réel dont l'importance peut être exagérée. Des discussions sont en cours à l'heure actuelle avec nos alliés pour réduire au minimum ce problème d'interopérabilité, problème qui se pose avec particulièrement d'acuité pour ce qui est des cibles. Encore là, il ne faut pas oublier que la plupart des articles du Protocole I relatifs aux cibles ne font que codifier le droit coutumier international appliqué jusque là.

Le président: Les fonctionnaires du ministère de la Justice ont-ils une déclaration d'ouverture ou bien sont-ils simplement ici pour répondre aux questions des sénateurs?

M. D. K. Piragoff, Conseiller principal, Section de la politique du droit criminel, ministère de la Justice: Monsieur le président, le ministère de la Justice n'a pas de déclaration d'ouverture à faire. Nous sommes là pour aider les sénateurs qui ont des questions à nous poser.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais remercier les témoins pour leur présentation. Parmi les pays qui ont ratifié le Protocole, plusieurs l'ont fait sous certaines réserves. D'après les notes de travail qui nous ont été distribuées, certains pays comme la Chine ont émis des réserves. Cependant, on peut lire en dessous la mention «Commission internationale». Pourriez-vous nous expliquer rapidement pourquoi la France, par exemple, n'a pas ratifié le Protocole I? J'aimerais également connaître les réserves émises par le Danemark, la Suède et la Suisse. Le gouvernement a-t-il l'intention de recommander l'adoption des protocoles sous certaines réserves?

M. Reiskind: Je voudrais souligner que les pays scandinaves ont fait des déclarations au moment de la ratification. Ces déclarations ont concerné l'article 90, article qui porte sur une commission internationale d'établissement des faits. Voici ce que stipule l'article 90(2) du protocole:

Les Hautes Parties contractantes peuvent au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion au Protocole, ou ultérieurement à tout autre moment, déclarer reconnaître de plein droit et sans accord spécial, à l'égard de toute autre Haute Partie contractante qui accepte la même obligation, la compétence de la Commission pour enquêter sur les allégations d'une telle autre Partie, comme l'y autorise le présent article.

En réalité, cette commission d'établissement des faits a pour but de contribuer à régler les situations difficiles et les conflits. Certaines des parties contractantes—le Danemark, notamment, comme vous l'avez fait remarquer—ont prononcé des déclarations indiquant qu'elles acceptaient une telle commission d'établissement des faits sur une base réciproque.

Si la France n'a ratifié que le Protocole II, c'est pour des raisons semblables à celles qu'ont avancées les Américains, à

[Text]

is meant to cover wars of national liberation. As I indicated in my opening remarks, we are recommending ratification because it would help broaden the acceptance of humanitarian law rules. We believe this benefit would override concerns of provisions dealing with national liberation movements. Have I answered all of your questions?

The Chairman: Would you tell us what are those considerations relating to wars of national liberation to which you refer with such caution? What are we really talking about here?

Mr. Reiskind: Without trying to put words in the mouths of American or French officials—that is, without presuming their position—I can recall an article by the American legal advisor, Sofaer. In that article he takes the position that members of certain national liberation movements, if they made a declaration under Protocol I stating that they abided by the Protocol and if certain of the requirements are met, then their combatants, again under certain circumstances, would have the right to prisoner of war status. The American legal advisor stated that they do not favour providing prisoner of war status to members of national liberation movements. They would prefer that the application of the Protocol be related directly to the type of conflict involved; that is, an international armed conflict defined in objective terms. He states that he does not favour the fact that a distinction on the application of the protocol is related to the fact that certain combatants are part of a national liberation movement. He would prefer the distinction be made more objectively simply on the basis of the armed conflict itself, not on the basis of the participants.

Our view is that it is a benefit to apply the protocols, in certain circumstances, to conflicts that may involve national liberation movements because there would be a possibility, then, to apply these rules of war to them to say, “You are demanding prisoner of war status. You have to abide by the rules that prohibit attacks aimed at innocent civilians such as hostage taking, bombings, and murders of innocent civilians who are not combatants.” We consider that as an overriding benefit whereby we could apply these rules even to certain national liberation movements.

Excuse me for going on at such length, but it is a fairly complicated issue and is at the centre of a certain amount of controversy.

The Chairman: We are happy to have that information.

Senator Grafstein: I have one final question. It concerns the provision dealing with Protocol I, Part I, Article 1, paragraph 4 on page 6 of the bill. We raised this with the last representative of the department who was here. Would it be possible for those native people who have legitimate concerns with respect to land claims—and other ecological issues that they have been

[Traduction]

savoir que le Protocole I vise à couvrir les guerres de libération nationale. Comme je l’ai indiqué dans mes remarques préliminaires, nous recommandons la ratification de ce protocole dans la mesure où cela favoriserait l’application plus généralisée de règles humanitaires. Nous croyons que cet avantage est supérieur aux questions que peuvent poser les dispositions du Protocole I relatives aux mouvements de libération nationale. Ai-je répondu à toutes vos questions?

Le président: Pourriez-vous nous dire quelles sont les considérations auxquelles vous faites allusion avec tant de prudence, pour ce qui est des guerres de libération nationale? De quoi s’agit-il exactement?

M. Reiskind: Sans vouloir faire dire aux responsables français ou américains ce qu’ils n’ont pas voulu dire—c’est-à-dire sans vouloir préjuger de leur position—je me rappelle avoir lu un article rédigé par le conseiller juridique des Américains, et intitulé Sofaer. Dans cet article, il fait valoir que les membres de certains mouvements de libération nationale peuvent très bien déclarer qu’ils s’engagent à respecter le Protocole I et ensuite, s’ils ont respecté leurs engagements, demander que, dans certaines circonstances, leurs combattants aient le droit d’être considérés comme des prisonniers de guerre. Le conseiller juridique américain a déclaré que les États-Unis n’étaient pas favorables à ce que le statut de prisonnier de guerre soit accordé aux membres de mouvements de libération nationale. Il préférerait que l’application du protocole soit directement liée au type de conflit concerné, à savoir à un conflit armé international défini en termes objectifs. Selon lui, il n’est pas souhaitable que l’application du protocole puisse se fonder sur une distinction entre les combattants d’un mouvement de libération nationale et les autres. Il préférerait qu’une distinction soit faite plus objectivement et qu’elle ne s’appuie pas sur les participants mais plutôt sur la nature du conflit armé lui-même.

De notre point de vue, il existe un avantage à ce que, dans certaines circonstances, les protocoles s’appliquent à des conflits susceptibles d’impliquer des mouvements de libération nationale, dans la mesure où il serait alors possible d’exiger de ces derniers qu’ils appliquent les règles de la guerre en leur disant: «Si vous exigez le statut de prisonnier de guerre, alors vous devez respecter les règles qui interdisent les attaques lancées contre des civils innocents, de même que les prises d’otage, les bombardements et le meurtre de civils innocents qui ne sont pas des combattants.» Nous considérons que si certains mouvements de libération nationale appliquaient ces règles, cela constituerait un avantage plus important encore.

Veuillez m’excuser d’être si long, mais c’est une question relativement complexe et elle fait l’objet de nombreuses controverses.

Le président: Nous sommes heureux d’avoir ces renseignements.

Le sénateur Grafstein: J’ai une dernière question. Il s’agit de la disposition du projet de loi qui traite du Protocole I, partie I, article 1, à savoir le paragraphe 4 page 6. Nous avons discuté de cette question avec le dernier représentant du ministère qui a comparu devant notre comité. Serait-il possible que les Autochtones qui se préoccupent de façon légitime de leurs

[Text]

contending with in the last year or more to argue—to be considered prisoners of war in Canada if they were taken into custody? As I am reminded by my colleagues from the west, that is the language that we have heard from those native people who have been objecting to land claims and other issues affecting native peoples in the country. By adopting this protocol, do we confer a status on those people that might be taken into custody in Canada as prisoners of war?

Commander Fenrick: I will make a brief comment while my colleague is formulating a more detailed response. Interestingly enough, right after the protocols were initially drafted in 1977 various nationalist groups in various countries sought to take advantage of the protocols whether or not their countries had ratified them. One of the groups was a Puerto Rican nationalist group in the United States.

In a case called the U.S. vs. Morales they raised the point that they were entitled to prisoner of war status even though the United States was not bound by Protocol I. The trial judge rejected the argument. However, the U.S. Defence Department response, which was never formally filed, stated that if these individuals were entitled to prisoner of war status, they were also supposed to be locked up as prisoners of war until the conflict ended, which may very well have ended up with them spending much more time in custody than they ever conceivably could have for the specific offences with which they were charged.

Senator Grafstein: I understand that as a consequence, but if we adopt this protocol—that is, without reservation or any self-limiting rules—would it apply to Canadians who are opposing political decisions?

I recognize what the officer has just told us, but there are other rights that prisoners of war have that are different than prisoners have. In fact, they are much different. They are to be treated differently. They have much different rights. It does not necessarily mean, based on historic precedent, that a prisoner of war stays a prisoner of war for the duration of hostilities. In many cases we have had exchanges of prisoners of war shortly after and during hostilities on the battlefield. I am sure that you are familiar with those precedents.

This is a concern because these are words and code words that are being used in Canada against Canadian policies. Without prejudice to what my own personal views might be about their claims one way or another, I am talking about the larger picture of having Canadians identify themselves as prisoners of war in Canada.

Mr. Reiskind: We have the experience of various native groups in Canada who have already stated that they claim the right to self-determination and independence. A number have declared independence; some have gone to the UN and made such statements.

[Traduction]

revendications territoriales et d'autres problèmes écologiques auxquels ils sont confrontés depuis au moins un an, demandent, en cas d'arrestation, à être considérés comme des prisonniers de guerre au Canada? En effet, mes confrères de l'Ouest du Canada me rappellent que c'est en ces termes que nous avons entendu parler certains Autochtones qui contestent la façon dont leurs revendications territoriales ainsi que d'autres questions touchant les Autochtones sont traitées au Canada. En adoptant ce protocole, conférons-nous aux Autochtones susceptibles d'être arrêtés au Canada le droit de se considérer comme des prisonniers de guerre?

Le Commandant Fenrick: J'aimerais faire une brève remarque avant que mon confrère ne vous donne une réponse plus détaillée. Fait intéressant, peu de temps après que le projet de rédaction de ces protocoles ait été élaboré en 1977, plusieurs groupes nationalistes dans différents pays ont cherché à s'en prévaloir, indépendamment du fait que leur pays les ait ratifiés ou pas. Un groupe nationaliste porto-ricain des États-Unis a en particulier cherché à en tirer profit.

Dans la cause connue sous le nom de U.S. v. Morales, ce groupe a prétendu que ses combattants avaient le droit d'être considérés comme des prisonniers de guerre, même si les États-Unis n'étaient pas liés par le Protocole I. Le juge de première instance a rejeté l'argument avancé. Cependant, bien que la réponse du ministère américain de la Défense n'ait jamais été déposée officiellement, ce dernier a déclaré que si l'on accordait le statut de prisonniers de guerre à ces individus, on devait également les emprisonner en tant que tels jusqu'à la fin du conflit; cela aurait signifié qu'ils auraient pu passer beaucoup plus de temps en prison qu'ils ne l'auraient fait en vertu des accusations mineures qui auraient pu être portées contre eux pour des délits spécifiques.

Le sénateur Grafstein: Je comprends bien, mais si nous adoptons ce protocole sans réserves et sans restrictions, ne faudra-t-il pas l'appliquer aux Canadiens qui s'opposent à certaines décisions politiques?

Je comprends ce que l'on vient de nous dire, mais les prisonniers de guerre ont des droits que les simples prisonniers n'ont pas. Leur situation est très différente. Ils doivent être traités de façon très différente. Leurs droits sont très différents. D'après les précédents historiques, cela ne signifie pas nécessairement qu'un prisonnier de guerre doive rester un prisonnier de guerre jusqu'à la fin des hostilités. Il est fréquent que des échanges de prisonniers de guerre aient lieu peu de temps après et même pendant les hostilités. Je suis certain que vous connaissez ces précédents.

Cela est très préoccupant car ce sont là des mots et des mots de code que l'on utilise au Canada pour s'opposer à des politiques canadiennes. Bien que je ne remette pas personnellement en cause la légitimité de leurs revendications, je crains que des Canadiens puissent se prétendre prisonniers de guerre au Canada.

M. Reiskind: Nous savons que plusieurs groupes autochtones au Canada ont déjà déclaré qu'ils revendiquaient le droit à l'autodétermination et à l'indépendance. Plusieurs d'entre eux ont déclaré leur indépendance; certains se sont même adressés aux Nations-Unies pour faire des déclarations en ce sens.

[Text]

To be frank, in a democratic society there is no way of stopping a native group from claiming prisoner of war status. But our convention is that it would not hold water under the protocols as follows: First, if we look at Protocol II in Article 1.

Senator Grafstein: What page is that on in the bill?

Mr. Reiskind: It is on page 68. I am referring to Part I, paragraphs 1 and 2.

Senator Grafstein: You are referring to Article 2.

Mr. Reiskind: I am referring to Article 1, paragraphs 1 and 2 on page 68 of Protocol II.

First, one must have an armed conflict for these protocols to apply. Protocol II applies to non-international armed conflicts.

First, to apply Protocol II, one would need an armed conflict that is non-international.

If one looks at paragraph 2, one sees that:

This Protocol shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of a similar nature, as not being armed conflicts.

Right at the beginning of Protocol II it is made clear that these acts are not considered armed conflicts. Therefore, Protocol II does not apply.

Senator Grafstein: That caveat applies to Protocol II. How do you connect that to Protocol I as a caveat?

Mr. Reiskind: I am getting there, but I will concede that this is not stated directly in Protocol I. It gives one an idea of the level of armed conflict that one is talking about.

If one is talking about these sorts of things that may exist in Canada—and luckily we hardly have them—then Protocol II does not apply. It involves non-international armed conflicts.

To have Protocol I apply, one has to have international armed conflicts. One can look at this as giving some directions to what they mean by armed conflict. Then one moves to Protocol I and one could argue that the same levels could be applied to Protocol I. Protocol I also requires it to be an international-armed conflict. In Protocol I international armed conflict is further defined as including an armed conflict. Please recall the limitation on armed conflict that I previously cited.

Article 1, paragraph 4 on page 6 includes an international armed conflict, and says:

...armed conflicts in which peoples are fighting against colonial domination and alien occupation and against racist régimes in the exercise of their right of self-determination, as enshrined in the Charter of the United Nations and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations...

[Traduction]

Bien franchement, rien n'empêche, dans une société démocratique, un groupe autochtone de revendiquer le statut de prisonnier de guerre. Cependant, nous considérons qu'un tel argument ne tient pas, le protocole étant ce qu'il est. Pourriez-vous vous référer pour commencer à l'Article 1 du Protocole II?

Le sénateur Grafstein: Cela se trouve à quelle page du projet de loi?

M. Reiskind: À la page 68. Je me réfère aux paragraphes I et II de la Partie I.

Le sénateur Grafstein: Vous vous référez à l'Article 2.

M. Reiskind: Je me réfère à l'Article 1, paragraphes 1 et 2 à la page 68 du Protocole II.

Premièrement, pour que ces protocoles s'appliquent, il faut qu'il y ait un conflit armé. Le Protocole II s'applique à tous les conflits armés non internationaux.

Premièrement, pour appliquer le Protocole II, il faut qu'il existe un conflit armé à caractère non international.

Voici ce que stipule le paragraphe 2:

Le présent Protocole ne s'applique pas aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés comme des conflits armés.

Tout au début du Protocole II, il est clairement indiqué que de tels actes ne sont pas considérés comme des conflits armés. Par conséquent, le Protocole II ne s'applique pas.

Le sénateur Grafstein: Ces deux réserves s'appliquent au Protocole II. Quel lien faites-vous avec le Protocole I?

M. Reiskind: J'y arrive mais j'admets que cela n'est pas directement stipulé dans le Protocole I. Il ne fait que donner une idée du niveau de conflit armé dont il s'agit.

Si une situation de ce genre se présentait au Canada—ce qui n'est heureusement pas souvent le cas—le Protocole II ne s'appliquerait pas. Il s'applique uniquement à des conflits armés non internationaux.

Pour que le Protocole I s'applique, il faut qu'il y ait un conflit armé international. On peut considérer que le Protocole II contient certaines indications sur ce qu'il faut entendre par conflit armé. Si nous passons ensuite au Protocole I, on peut considérer qu'il comporte les mêmes définitions. Le Protocole I stipule également qu'il doit s'agir d'un conflit armé international. Je vous ai dit qu'il existe des limites à ce qu'il faut entendre par conflit armé.

À la page 6, le paragraphe 4 de l'Article 1 mentionne qu'il doit s'agir d'un conflit armé international. Voici ce qu'il stipule:

... Les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, consacré dans la Charte des Nations-Unies et dans la Déclaration relative aux principes du droit international concernant les relations amicales...

[Text]

For that clause to kick in, it would have to be an armed conflict. We would consider the situation in Canada right now not one of armed conflict.

Furthermore, the peoples fighting must be fighting in the exercise of the right of self-determination in accordance with the Friendly Relations Declaration. The Friendly Relations Declaration excludes the application of self-determination from people who live in a country whose government represents the people as a whole. Since the Friendly Relations Declaration is mentioned in Protocol, I will read the exact citation. The Friendly Relations Declaration, in a section dealing with self-determination, specifically states:

Nothing in the foregoing paragraphs . . .

That is dealing with self-determination,

. . . shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.

The point I am making is that the Friendly Relations Declaration states that in those states where a government represents the whole people—that is, one has free elections where all the citizens are able to vote—the right of self-determination under international law does not apply if it would have the effect of impairing totally or in part the territorial integrity of the state.

In Canada, where we have a free government, the reference to fighting for self-determination in accordance with the Friendly Relations Declaration cannot apply. That would be another argument we would make.

Senator Grafstein: Would you argue as well that the armed conflict in the last month on the reservation that borders both Canada and the United States would be, by definition, exempted from the purport of this legislation?

Let me take you through your words and see if I understand them. There was a reservation. There was local government. There was local police. There was an armed conflict of some sort. We do not know the nature of it because we get only third party examinations of it. It was on an exclusive territory governed by local rules that were different from adjacent rules and law. Does that in effect bring that incident under this Protocol?

Mr. Reiskind: We would argue three points. Firstly, it was not an armed conflict as defined by the Protocol.

Senator Grafstein: It was certainly armed.

[Traduction]

Pour que cet article s'applique, il faut qu'il existe un conflit armé. À l'heure actuelle, nous considérons qu'il n'y a pas de conflit armé au Canada.

En outre, les peuples en lutte doivent lutter dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et conformément à la Déclaration relative aux relations amicales. La Déclaration relative aux relations amicales exclut que l'on puisse parler de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à propos de peuples vivant dans un pays dont le gouvernement représente l'ensemble des peuples qui y habitent. Étant donné que la Déclaration relative aux relations amicales est mentionnée dans le protocole, permettez-moi de lire la citation exacte. Voici ce que stipule la Déclaration sur les relations amicales, dans un article portant sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes:

Rien dans les paragraphes qui précèdent . . .

Il s'agit ici du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

. . . ne sera interprété comme autorisant ou encourageant tout acte susceptible de fragmenter ou d'entraver, totalement ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'états souverains et indépendants se comportant en conformité du principe de l'égalité des droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tels qu'ils sont décrits ci-dessus et s'étant dotés d'un gouvernement représentant l'ensemble de la population du territoire concerné, sans distinction de race, de croyance ou de couleur.

Je veux dire ici que la Déclaration relative aux relations amicales stipule que dans les États où le gouvernement représente la totalité de la population—c'est-à-dire où il existe des élections libres où tous les citoyens ont le droit de voter—le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes prévu par le droit international ne s'applique pas s'il a pour effet d'entraver en partie ou en totalité l'intégrité territoriale de l'État en question.

Au Canada, où nous avons un gouvernement libre, on ne peut pas parler du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes aux termes où ce droit est défini dans la Déclaration relative aux relations amicales. C'est un autre argument que nous ferions valoir.

Le sénateur Grafstein: Selon cette définition, considérez-vous que le conflit armé qui a surgi le mois dernier sur la réserve qui se trouve à la frontière des États-Unis et du Canada n'est pas visé par ce projet de loi?

Permettez-moi de revenir sur ce que vous avez dit pour voir si j'ai bien compris. Nous nous trouvons sur une réserve. Le groupement local est impliqué. La police locale aussi. Il s'agit en quelque sorte d'un conflit armé. Nous ne savons pas de quelle nature il est car nous ne disposons que de témoignages de tiers. Ce conflit a éclaté sur un territoire exclusivement assujéti à des règles locales différentes des règles et du droit qui prévalent dans le reste du territoire. Un tel incident peut-il être visé par ce protocole?

M. Reiskind: Nous ferions valoir trois arguments. Tout d'abord, il ne s'agit pas là d'un conflit armé tel que ce terme est défini par le protocole.

Le sénateur Grafstein: Il y avait des armes.

[Text]

Mr. Reiskind: It was armed.

Senator Grafstein: But it was not a conflict.

Mr. Reiskind: I read those exceptions in Protocol II.

Senator Grafstein: They used the K-90 rifles.

The Chairman: Lawyers are not concerned with these kinds of gross facts.

Senator Grafstein: Excuse me, Mr. Chairman, I will withdraw that.

Mr. Reiskind: We would argue that it was an erratic act of violence. Therefore, it is excluded from the definition of armed conflict as understood by these Protocols.

Secondly, peoples fighting in the exercise of the right of self-determination would not apply to the group because we have a democratically-elected government in Canada whereby everyone in the country can vote for the government.

Thirdly, the National Liberation group would have to have some sort of international recognition. We would suspect that Canadian Indian groups would have difficulty obtaining recognition similar to that accorded to, for example, the ANC.

Senator Grafstein: I notice one of the witnesses indicated that he did not relish the thought of every soldier being turned into a lawyer. It is Canada's duty for every lawyer to be turned into a soldier.

The Chairman: The committee need not pass on that *obiter dictum*.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I should like to ask a couple of questions about this international commission. The figures indicate that 17 out of 92 states have accepted the competence of the international fact-finding commission. Those that are not specifically located in that column I take it do not recognize the competence of an international fact-finding commission. What do they recognize, then? If they do not accept international adjudication in these matters, is it a matter that they decide each one for themselves?

Commander Fenrick: It is a simple fact that enforcing compliance with the law of armed conflict is a difficult task because there is no compulsory court system. There is no international police force compelling lawbreakers to cease violating the law.

There are a number of other international mechanisms which people can use. Unfortunately, that is all we are left with. There are things like international enforcement. Many countries do have reasonably effective training programs and require their own forces to comply with the law. They do, on occasion, end up trying members of their own armed forces for violation of the law of armed conflict. There is a substantial recourse to public opinion. Being in a democratic society, public opinion is a very effective mechanism or means for compelling compliance with the law. There is international influence, mediation by other countries, and there is already set up in the Geneva Convention what is called a protecting power mechanism as well as in the additional protocols. In other words,

[Traduction]

M. Reiskind: Il y avait des armes.

Le sénateur Grafstein: Mais ce n'était pas un conflit.

M. Reiskind: Référez-vous aux exceptions prévues par le Protocole II.

Le sénateur Grafstein: On a utilisé des fusils K-90.

Le président: Les juristes ne s'intéressent pas à ce genre de fait grossier.

Le sénateur Grafstein: Excusez-moi, monsieur le président, je retire ce que j'ai dit.

M. Reiskind: Nous prétendons qu'il s'agit d'un acte de violence sporadique. Par conséquent, ce type d'acte n'est pas visé par la définition que donnent ces protocoles.

Deuxièmement, on ne peut pas dire qu'il s'agit d'un peuple qui lutte dans l'exercice de son droit à disposer de lui-même, dans la mesure où le gouvernement du Canada est un gouvernement élu démocratiquement et que tout le monde est autorisé à voter.

Troisièmement, un groupe de libération nationale doit avoir une sorte de reconnaissance internationale. Nous doutons que les groupes autochtones du Canada puissent obtenir une reconnaissance similaire à celle qui est conférée, par exemple, au Congrès national africain.

Le sénateur Grafstein: L'un des témoins a déclaré qu'il ne souhaitait pas que chaque soldat se transforme en juriste. Il incombe au Canada de transformer chaque juriste en soldat.

Le président: Le comité n'est pas obligé de faire ce genre de remarques incidentes.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais poser deux questions à propos de cette Commission internationale. D'après les chiffres dont nous disposons, il semble que 17 états sur 92 ont accepté la compétence de cette Commission internationale d'établissement des faits. Si j'ai bien compris, les pays qui ne sont pas mentionnés dans cette colonne ne reconnaissent pas la compétence d'une telle commission. Pourquoi? S'ils n'acceptent pas l'arbitrage international sur ces questions, en décident-ils eux-mêmes?

Le Commandant Fenrick: Il est très difficile de faire appliquer les lois relatives à un conflit armé dans la mesure où il n'existe aucun tribunal contraignant. Il n'existe aucune force de police internationale obligeant les contrevenants à cesser d'enfreindre la loi.

Il existe plusieurs autres mécanismes internationaux auxquels on peut recourir. Malheureusement, c'est tout ce qu'il nous reste. Il existe des mécanismes internationaux d'application de la loi. Plusieurs pays ont mis en œuvre des programmes de formation raisonnablement efficaces et exigent que leurs propres forces armées respectent la loi. À l'occasion, il arrive que ces pays soient obligés de juger certains membres de leurs propres forces armées pour infraction aux lois relatives au conflit armé. L'opinion publique peut avoir un rôle important à jouer. Dans une société démocratique, l'opinion publique est un mécanisme ou un moyen très efficace de forcer le respect de la loi. Il faut également tenir compte de l'influence internationale, de la médiation d'autres pays, etc. La Convention de

[Text]

there are alternative means, by no means infallible ones, to generate an interest in states in complying with the law, even if they do not in fact become bound by this particular provision dealing with the International Fact-Finding Commission.

Senator Roblin: I take it that your answer is that only those 17 states that have accepted the costs of the International Fact-Finding Commission subject themselves to the international examination that is provided by it. The others do not. I take it from what you have said that the sanctions that apply to others are there anyway, protocol or no protocol. If that assumption is correct, does Canada intend to accept the international commissions's jurisdiction?

Mr. Reiskind: The decision as to whether or not to accept the commission will be up to the government.

Senator Roblin: So the government has made no statement of policy in that respect?

Mr. Reiskind: That is correct.

Senator Roblin: This convention has been around for some time. I notice that in 1978 Libya and El Salvador signed, and that in 1979 Cyprus signed. All those countries have had difficulties of a sort that are contemplated in this protocol. My question is: Has any action ever been taken under the protocol during its present life?

Commander Fenrick: I presume by action taken you mean has anyone ever either had any kind of international fact-finding commission or have there been any prosecutions of people for committing grave breaches of the protocol. My understanding is that until 20 countries accept the competence of the International Fact-Finding Commission that body does not in fact function. As yet, 20 countries have not accepted it. As to whether or not anybody has ever been prosecuted for committing grave breaches, to the best of my personal knowledge, no. Having said that, to the best of my personal knowledge, I do not believe anybody has ever actually been tried for committing a grave breach of the Geneva Convention either. Notwithstanding that, I think the approach of the military lawyer and, frankly, of the armed forces is, to a considerable extent, that this body of law is what might be called a body of preventive law. The objective is to prevent the offence from occurring in the first place. It does have a recognizable or substantial utility in that regard. I might go just a little further. Certainly the United States did try several of its military personnel during the Vietnam conflict for what might normally be considered war crimes or grave breaches. However, they did so on the basis of their own uniform code of military justice. For example, they tried people for mass murder or for maltreatment of prisoners and such other violations without necessarily relying exclusively on the Geneva Convention.

Senator Roblin: I think that is a fair statement. If anyone had paid any attention to the Geneva Convention or this con-

[Traduction]

Genève ainsi que les protocoles complémentaires comportent déjà un mécanisme de désignation des puissances protectrices. Autrement dit, il existe des mécanismes de remplacement, qui, bien qu'ils ne soient pas infallibles, permettent d'encourager les états à respecter la loi, même s'ils ne sont pas réellement liés par la disposition relative à la Commission internationale d'établissement des faits.

Le sénateur Roblin: Si j'ai bien compris votre réponse, vous dites que seulement 17 des états qui ont accepté le coût d'une telle Commission internationale d'établissement des faits se soumettent à l'examen de celle-ci. Ce n'est pas le cas des autres. Si j'ai bien compris, vous nous dites que les sanctions prévues s'appliquent de toute façon, que le protocole ait été signé ou non. Si cette hypothèse est exacte, le Canada a-t-il l'intention de reconnaître la compétence de cette Commission internationale?

M. Reiskind: C'est au gouvernement qu'il incombe de décider de reconnaître ou non une telle Commission.

Le sénateur Roblin: Le gouvernement n'a donc fait aucun énoncé de politique sur ce point?

M. Reiskind: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Cette Convention existe depuis un certain temps. Je remarque que la Lybie et que le Salvador l'ont signée en 1978 et que Chypre l'a signée en 1979. Tous ces pays se heurtent à des difficultés comparables à celles qui sont décrites dans le protocole. Ma question est la suivante: depuis son entrée en vigueur, certaines mesures ont-elles été prises en vertu de ce protocole?

Le Commandant Fenrick: Je suppose que ce que vous voulez dire c'est est-ce qu'une Commission internationale d'établissement des faits a été constituée ou est-ce que des personnes ont été poursuivies pour infraction grave au protocole? Je crois savoir que cette Commission internationale d'établissement des faits ne peut pas fonctionner tant que 20 pays n'ont pas reconnu sa compétence. Pour le moment, moins de 20 pays l'ont reconnue. Quant à la question de savoir si quelqu'un a déjà été poursuivi pour infraction grave au protocole, pas à ma connaissance. Ceci dit, je ne crois pas que quiconque ait jamais été jugé pour avoir commis une infraction grave à la Convention de Genève. Malgré cela, je pense que notre conseiller juridique militaire et celui des forces armées considèrent dans une grande mesure ces lois comme des lois préventives. Elles ont pour objectif d'empêcher qu'une infraction ne soit commise. À cet égard, elles n'ont pas une utilité reconnaissable ou significative. Permettez-moi d'aller un peu plus loin. Il est vrai que les États-Unis ont jugé plusieurs membres de l'armée américaine pendant le conflit du Vietnam pour ce que l'on considérerait normalement des crimes de guerre ou des infractions graves. Cependant, ces personnes ont été jugées sur la base de leur propre code de justice militaire. Par exemple, certains militaires ont été jugés pour avoir commis des meurtres collectifs, pour avoir maltraité des prisonniers ou pour d'autres délits, sans que l'on s'en soit nécessairement remis exclusivement à la Convention de Genève.

Le sénateur Roblin: C'est juste. Si l'on avait fait attention à la Convention de Genève, la dernière guerre n'aurait pas eu

[Text]

vention, we would not have had the last war. So I think it is a good idea to let people consider these matters. Who decides to whom these rules apply? For example, El Salvador obviously has a very unpleasant situation which has been ongoing for some time. What international body decides whether a violation is being committed, or has the subject ever come up?

Commander Fenrick: It depends on what you mean by an international body. There are certainly a number of non-governmental organizations such as America's WATCH in the United States which periodically carry out some kind of survey of human rights compliance, including compliance with the law of armed conflict.

Senator Roblin: I do not wish to interrupt you, but you are off my point. I am not really concerned about what other jurisdictions have done. I really want to pin it down to this particular protocol. If the action has not taken place as a result of this protocol, it is not germane to my point. Has anything proceeding taken place under the umbrella of this protocol?

Commander Fenrick: My understanding is that neither the people favouring the government position nor the opposition in the El Salvador conflict have argued that Protocol I applies to the conflict.

Senator Roblin: Can we as Canadians make a determination on our own behalf if we sign this thing? Is that provided for?

Mr. Reiskind: As a party to a multilateral treaty, we would have the ability to comment on implementation by other states. Article 91 of Protocol I, which deals with responsibility, states that, if the case demands, a party violating the provisions shall be liable to pay compensation. Admittedly this provision has not been used between states, but it is there and should a state see a grave breach or serious violation and want to make the point, being a party and having the availability of article 91, it gives that state a status and a basis to formerly make the complaint and in some cases even to claim.

Senator van Roggen: Mr. Chairman, this matter first came before the committee two or three weeks ago. Not knowing anything about it and learning that it had passed the House of Commons after something like 11 minutes deliberation, we were confronted with something with which we were not familiar. That is why, on spotting several concerns, one or two of us recommended that the legislation be referred to a committee of the Canadian Bar Association, where these complex legal questions we are now trying to cope with could be dealt with. Perhaps there will still be time for that reference if the committee deems it to be justified.

You have given us a list of the states that have signed the protocol. Given that you leave off the major leading military nations of NATO—the United States, Britain, Germany—

Senator Bosa: Germany has signed it.

[Traduction]

lieu. Je trouve que c'est une bonne idée d'attirer l'attention des gens sur ces questions-là. Qui décide des pays auxquels ces règles vont s'appliquer? Par exemple, il est évident que la situation du Salvador est fort déplaisante depuis quelque temps. Quel organisme international peut-il décider qu'une infraction a été commise? Cette question a-t-elle déjà été discutée?

Le Commandant Fenrick: Tout dépend de ce que vous entendez par organisme international. Il existe plusieurs organisations non gouvernementales, comme WATCH, aux États-Unis, qui effectue périodiquement des enquêtes sur le respect des droits de la personne et sur le respect des lois gouvernant les conflits armés.

Le sénateur Roblin: Je ne voudrais pas vous interrompre, mais vous ne répondez pas à ma question. Ce n'est pas tellement ce qui se fait ailleurs qui m'intéresse. Je parle surtout de ce protocole particulier. Je ne veux pas savoir si des mesures ont été prises en dehors de ces protocoles. Ce qui m'intéresse, c'est de savoir si des mesures ont été prises dans le cadre de ce protocole?

Le Commandant Fenrick: Pour ce qui est du conflit du Salvador, je crois que les partisans du gouvernement pas plus que l'opposition ne considèrent que ce protocole s'applique au conflit en question.

Le sénateur Roblin: En tant que Canadiens, pouvons-nous décider nous-mêmes de signer ou pas? Est-ce prévu?

M. Reiskind: En tant que partie à un traité multilatéral, le Canada est autorisé à faire des commentaires sur la façon dont d'autres états appliquent ce traité. L'Article 91 du Protocole I qui concerne la responsabilité, stipule qu'une partie à un conflit qui violerait les dispositions serait tenue à indemnité. Il faut reconnaître que cette disposition n'a pas été appliquée entre les états, mais elle existe et si un état considérait qu'une infraction grave a été commise, il pourrait invoquer l'Article 91 en sa qualité de partie à la Convention. Cet article confère à un état le droit et le moyen de déposer officiellement une plainte et, dans certains cas, de demander des dommages intérêts.

Le sénateur van Roggen: Monsieur le président, cette question a été soumise au comité pour la première fois il y a deux ou trois semaines. Nous ne savions rien de cette question et comme nous savions que la Chambre des communes avait adopté ce projet de loi après quelque chose comme 11 minutes de délibérations, nous nous sommes trouvés confrontés à un domaine que nous connaissons mal. C'est pourquoi, ayant repéré quelques sujets de préoccupation, nous avons été quelques-uns à recommander que ce projet de loi soit renvoyé devant un comité de l'Association du Barreau canadien, qui serait chargé d'étudier ces questions juridiques complexes. Nous aurons peut-être le temps de renvoyer la question à ce comité, si notre comité le juge justifié.

Vous nous avez donné la liste des états qui ont signé le protocole. Étant donné que ne figurent pas sur cette liste les principales nations militaires membres de l'OTAN—à savoir les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne—

Le sénateur Bosa: L'Allemagne l'a signé.

[Text]

Senator van Roggen: Has Germany signed the protocol?

Mr. Reiskind: For clarification, there is a two-step process: signing, which indicates in the long term a plan to address ratification and then—

Senator van Roggen: I should have used the word “ratification”. In your opening statement you went to some pains to put on the record that a range of highly civilized countries within the western industrial orbit—such as Sweden, Finland, Norway, Switzerland, and Austria, all of which are most admirable countries—had agreed to ratify the treaty. The inference of that was that Canada should join such fine company, in spite of the fact that, as I say, the more senior military members of NATO have not seen fit to ratify it, including the United States, Germany and Great Britain.

Then as I look at this list of countries that we put in that admirable category, Sweden has ratified it only with reservations relative to the International Commission; Finland has ratified it only with a declaration, and we are not told what that declaration is. I would assume it is some type of reservation. Switzerland, Denmark and Austria also have reservations relative to the International Commission. So almost every one of the nations you have mentioned without exception ratified it with reservations. If you add that list to the countries that have not ratified it at all, it seems to me that you have taken up nearly all of our NATO allies, and Canada will be the only one to have ratified it without qualification. I might ask you to comment on that before I go on.

Mr. Reiskind: These declarations have generally been made with respect to applying the International Fact-Finding Commission in Article 90. So when they made a declaration in that respect, it is an addition to the other provisions of the treaty and to their benefit. The reservations that are made still allow the protocols to apply generally, but they interpret certain provisions of it. They are generally a type of interpretation which makes their views clear on some of the articles. There are over 90 articles in Protocol I, and the vast majority of them have been accepted as they stand.

Senator van Roggen: I know, but if the reservations were made—I do not care how many articles there are—that they are not going to be bound by the International Commission as a policing body on the treaty, they are simply saying that they will agree to all of this, but they will interpret as to whether or not it applies to them. Is that not what it boils down to?

Mr. Reiskind: With respect, I do not think that is a fair description of the situation. If some states do not accept the fact-finding commission, that is one individual element of enforcement. Enforcement can take many other forms that are important, such as prosecution of individuals for grave breaches, should they appear in other countries.

[Traduction]

Le sénateur van Roggen: L'Allemagne a-t-elle signé ce protocole?

M. Reiskind: Pour plus de précisions, sachez qu'il s'agit d'une procédure en deux étapes: la signature, qui indique une volonté à long terme de ratifier le protocole, et ensuite...

Le sénateur van Roggen: J'aurais dû parler de «ratification». Dans votre déclaration d'ouverture, vous avez pris la peine de nous expliquer que plusieurs pays hautement civilisés de sphère industrielle occidentale—et notamment la Suède, la Finlande, la Norvège, la Suisse et l'Autriche—qui sont tous des pays des plus admirables, avaient décidé de ratifier le traité. Cela sous-entend que le Canada devrait se joindre à ces pays, indépendamment du fait que certains des pays membres de l'OTAN comme les États-Unis, l'Allemagne et la Grande-Bretagne n'aient pas jugé utile de le ratifier.

Si je me réfère à cette liste des pays que nous plaçons dans cette catégorie admirable, je constate que la Suède a ratifié le protocole sous certaines réserves, concernant la Commission internationale; la Finlande l'a ratifié, mais en faisant une déclaration, dont nous ignorons tout. Je suppose qu'elle comporte certaines réserves. Quant à la Suisse, au Danemark et à l'Autriche, ces pays ont également émis des réserves à propos de la Commission internationale. Ainsi, pratiquement tous les pays que vous avez mentionnés ont ratifié le protocole sous certaines réserves. Si on ajoute à cette liste les pays qui ne l'ont pas ratifié du tout, il me semble que cela représente la totalité de nos alliés de l'OTAN. Le Canada serait alors le seul à ratifier ce protocole sans aucune réserve. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez, avant que je continue?

M. Reiskind: Ces déclarations portent en général sur l'Article 90, article relatif à la Commission internationale d'établissement des faits. Les pays qui ont fait une déclaration là-dessus, l'ont ajoutée aux autres dispositions du traité, à leur avantage. Ces réserves n'empêchent pas l'application des protocoles de façon générale, mais elles signifient que certaines dispositions peuvent être interprétées d'une certaine façon par les pays ayant ratifié le protocole. Habituellement, les réserves exprimées par les pays visent à apporter des précisions sur certains des articles du protocole. Le Protocole I comporte plus de 90 articles dont la majorité ont été acceptés tel que libellés.

Le sénateur van Roggen: Je sais, mais—et peu importe le nombre d'articles que contient le protocole—si certains pays déclarent qu'ils ne se considèrent pas liés par les dispositions du traité relatives au rôle de la Commission internationale, cela signifie tout simplement qu'ils sont d'accord avec ce protocole mais que c'est eux qui décideront de l'appliquer ou non. N'est-ce pas ce que cela veut dire?

M. Reiskind: Sans vouloir vous offenser, je ne trouve pas que votre description de la situation soit très juste. Même si certains états ne reconnaissent pas la Commission d'établissement des faits, cette Commission ne représente qu'un élément d'application de la loi parmi d'autres. L'application de la loi peut se faire par de nombreux autres moyens importants, et notamment par le biais de poursuites intentées contre les personnes coupables d'infraction grave, dans un autre pays que leur.

[Text]

Senator van Roggen: Do you mean that a Canadian citizen travelling abroad could be prosecuted under these protocols by a signatory in another country?

Mr. Reiskind: There is a body of international criminal law that makes certain offences international crimes prosecutable in almost any country in which the person is found. We have encouraged that approach, for example, with respect to hijackers, people who attack aircraft and people who take hostages. In all those cases we can, in Canada, prosecute people who have committed hijacking offenses abroad and hijackers who may be Canadian.

Senator van Roggen: As I understand it, that is a very specific thing on a specific international agreement relative to hijackers and aircraft. That is not a general sort of law.

Mr. Reiskind: It is a specific treaty, and there must be five or six such anti-terrorism conventions. I mentioned them only to show you that war crimes or grave breaches are dealt with in a similar way in that someone committing a grave breach found in any of the countries party may be prosecuted in that country for the grave breach. In our view, that is an important element of implementing the treaty, and it is not a particularly strange approach.

The Chairman: For our record, you were giving us a factual situation with regard to hijacking, then you went on to the grave breaches. Are you saying that people accused of grave breaches can now be charged in other countries or that that would be the case under these protocols?

Commander Fenrick: Sir, if I may respond to that briefly, under the existing Geneva Conventions of 1949—and Canada has been bound by them since 1964-65 when the existing Geneva Conventions Act was passed—Canada accepted the obligation to punish people in Canada who had committed grave breaches and, at the same time, for all practical purposes, assumed an obligation of sorts to permit other countries under certain circumstances to prosecute Canadians outside of Canada who had committed grave breaches. Certainly some changes are brought about by this legislation and by ratification of the additional protocols, one of which is that there are now several new grave breaches. But the concept of the grave breach is not new. It has been around since the Geneva Conventions of 1949, and the possibility of subjecting Canadians to trial outside of Canada for committing grave breaches has been around since Canada ratified the Geneva Conventions of 1949.

Senator van Roggen: On that subject, where is “grave breach” defined?

Mr. Reiskind: It is defined in Articles 85 and 11 in Protocol I. There are no grave breaches in Protocol II. Article 85 is found on page 49, and Article 11 is found on page 11.

Senator van Roggen: Page 11?

[Traduction]

Le sénateur van Roggen: Voulez-vous dire qu'un citoyen canadien en voyage à l'étranger pourrait être poursuivi en vertu de ces protocoles par un pays signataire?

M. Reiskind: En vertu de certaines lois de droit criminel international, certains délits sont considérés comme des délits internationaux et à ce titre, ils peuvent faire l'objet de poursuites dans pratiquement n'importe quel pays où le coupable de ces délits est susceptible de se trouver. Nous avons encouragé de telles poursuites notamment dans le cas de la piraterie aérienne, d'actes d'agression contre un avion et de prises d'otages. Pour tous ces cas, nous pouvons poursuivre au Canada les personnes ayant commis des actes de piraterie aérienne à l'étranger, au même titre que des pirates canadiens.

Le sénateur van Roggen: Si j'ai bien compris, il existe une entente internationale spécifique relativement à la piraterie aérienne et aux actes terroristes contre les avions. Il ne s'agit pas d'une loi générale.

M. Reiskind: Il s'agit d'un traité spécifique et il existe cinq ou six conventions de ce genre contre le terrorisme. Je les ai mentionnées uniquement pour vous indiquer que les crimes de guerre ou les infractions graves sont traités de la même façon dans tous les pays signataires. A notre avis, c'est un élément très important de l'application du traité et cette méthode n'a rien de particulier.

Le président: Aux fins de notre compte-rendu, vous nous avez fourni une description factuelle de ce qui se passe en cas de piraterie aérienne, et vous êtes ensuite passé aux infractions graves. Voulez-vous dire que les personnes accusées d'infractions graves peuvent être poursuivies en justice dans d'autres pays ou bien voulez-vous dire qu'il en serait ainsi si ces protocoles étaient ratifiés?

Le Commandant Fenrick: Permettez-moi de répondre brièvement à cette question. En vertu des Conventions de Genève de 1949—conventions auxquelles le Canada est lié depuis 1964-65, date à laquelle la Loi sur les Conventions de Genève a été adoptée—le Canada s'est engagé à punir au Canada les personnes coupables d'infractions graves et, à toutes fins pratiques, s'est engagé à permettre, dans certaines circonstances, à d'autres pays de poursuivre des Canadiens ayant commis des infractions graves. L'adoption de ce projet de loi et la ratification de ces deux protocoles apporteront indéniablement des modifications dans la mesure où de nouvelles infractions graves seront visées. Cependant, cette notion d'infraction grave n'est pas nouvelle. Elle existe depuis la signature des Conventions de Genève de 1949 et depuis que le Canada les a ratifiées, la possibilité existe de juger des Canadiens à l'extérieur du Canada pour des infractions graves.

Le sénateur van Roggen: Où l'expression «infraction grave» est-elle définie?

M. Reiskind: Elle est définie aux Articles 85 et 11 du Protocole I. Le Protocole II ne fait pas mention d'infractions graves. L'article 85 se trouve à la page 49 du projet de loi et l'Article 11 à la page 11.

Le sénateur van Roggen: A la page 11?

[Text]

Commander Fenrick: And 49, sir.

Senator van Roggen: I can see page 49.

Mr. Reiskind: Perhaps it would be easier for you if I read the relevant provision in the Geneva Conventions. The Protocol refers back to the Geneva Conventions saying:

The provisions of the Conventions—
meaning the Geneva Conventions

—relating to the repression of breaches and grave breaches . . . shall apply to the repression of breaches and grave breaches of this Protocol.

For example, one of the articles in the Geneva Conventions states:

Each High Contracting Party shall take measures necessary for the suppression of all acts contrary to the provisions of the present Convention other than the grave breaches defined in the following Article.

With respect to the grave breaches, it says:

Each High Contracting Party shall be under the obligation to search for persons alleged to have committed, or to have ordered to be committed, such grave breaches, and shall bring such persons, regardless of their nationality, before its own courts. It may also, if it prefers, and in accordance with the provisions of its own legislation, hand such persons over for trial to another High Contracting Party . . .

That is from the Geneva Conventions of 1949. It is not in the bill itself but it represents the basic rule of "either prosecute or extradite" when you find the offenders in your country.

Senator van Roggen: On page 49 of the bill, we find definitions of grave breaches in Article 85(3):

(a) making the civilian population or individual civilians the object of attack;

(b) launching an indiscriminate attack affecting the civilian population or civilian objects in the knowledge that such attack will cause excessive loss of life . . .

(c) launching an attack against works or installations containing dangerous forces in the knowledge that such attack will cause excessive loss of life . . .

If this protocol had been in effect during the Second World War, all of our bombing of Germany would have been an offence.

Senator Gigantès: Was it in effect during the Second World War?

Commander Fenrick: First, no, this protocol was not in effect.

Second, a lot of provisions, including those, to a substantial extent, were probably a part of what might be called customary international law. Nobody paid an awful lot of attention to it. Quite frankly, if one reviews history at the present time, there has been an awful lot of agonizing about some of the

[Traduction]

Le Commandant Fenrick: Et 49, monsieur.

Le sénateur van Roggen: Je suis à la page 49.

M. Reiskind: Il serait peut-être plus facile que je vous lise la disposition pertinente des Conventions de Genève. Le protocole fait référence aux Conventions de Genève et stipule:

Les dispositions des Conventions . . .
de Genève, s'entend

. . . relatives à la répression des infractions et des infractions graves . . . s'appliquent à la répression des infractions et des infractions graves visées par le présent protocole.

Par exemple, l'un des articles des Conventions de Genève stipule:

Chaque Haute Partie contractante prendra les mesures nécessaires à la suppression de tout acte contraire aux dispositions de la présente convention, autres que les infractions graves définies par l'article suivant.

En ce qui concerne les infractions graves voici ce qui est stipulé:

Chaque Haute Partie contractante sera tenue de rechercher toute personne censée avoir commis, ou avoir reçu l'ordre de commettre de telles infractions graves, et portera ces personnes devant ses propres tribunaux, indépendamment de leur nationalité. Si elle le préfère, et en conformité des dispositions de ses propres lois, chaque Haute Partie contractante pourra déférer ces personnes à une autre Haute Partie contractante pour fins de procès . . .

Il s'agit là d'un article des conventions de Genève de 1949. Cet article ne se trouve pas dans le projet de loi lui-même, mais il constitue la règle de base qui permet «soit de poursuivre soit d'extrader» tout délinquant se trouvant dans votre pays.

Le sénateur van Roggen: A la page 49 du projet de loi, l'Article 85(3) comporte la définition suivante de l'expression infraction grave:

a) soumettre la population civile ou des personnes civiles à une attaque;

b) lancer une attaque sans discrimination atteignant la population civile ou des biens de caractère civil, en sachant que cette attaque coûtera des pertes en vies humaines . . .

c) lancer une attaque contre des ouvrages ou installations contenant des forces dangereuses, en sachant que cette attaque causera des pertes en vies humaines . . .

Si ce protocole avait été appliqué pendant la Deuxième Guerre mondiale, tous nos bombardements sur l'Allemagne auraient été considérés comme des infractions.

Le sénateur Gigantès: Ce protocole était-il en vigueur pendant la Deuxième Guerre mondiale?

Le Commandant Fenrick: Premièrement, non, ce protocole n'était pas en vigueur pendant la Deuxième Guerre mondiale.

Deuxièmement, plusieurs dispositions, y compris celle-ci, faisaient probablement, dans une grande mesure, partie intégrante de ce que l'on appelait le droit coutumier international. Personne ne leur accordait beaucoup d'attention. Bien franchement, si l'on se penche aujourd'hui sur l'histoire, on constate

[Text]

practices in the Second World War aerial bombardment campaigns, and there is no question that one of the main purposes of these targeting articles in the protocol is, with the advantage of hindsight, to try to come up with a manageable set of rules to try to regulate aerial bombardment.

I must point out that, inevitably, as we always put it when we teach the law of armed conflict, war involves killing people and breaking things. It is a blunt and very nasty fact. You are not going to avoid doing that in an armed conflict. You are always going to have the possibility of some sort of what we refer to as collateral or incidental civilian casualties, which may unfortunately cause an awful lot of death and suffering. The hope is, however, that these protocols will have some effect in reducing, at the margin, the number of people killed, and that they will, in fact, apply in a real military situation.

The Chairman: In 1986 there was a U.S. attack mounted against a Libyan city from, I believe, air bases in England. If the United States had ratified these protocols, would that have imposed an additional impediment in law to that attack?

Commander Fenrick: I doubt it very much, sir. Quite frankly, I know very well the American planning process and the kinds of legal reviews that they underwent. In fact, they complied with the kinds of legal standards that were in here as a matter of customary law. I do not think that anything they did would have been in violation of the protocols, if the protocols had applied.

The Chairman: The reason I ask the question is that it is helpful in understanding what is meant by certain words such as "indiscriminate attack" and "excessive loss of life". You are saying that that particular incident could not have been contemplated to have involved an indiscriminate attack with excessive loss of life, or the launching of an attack against a work containing dangerous forces in the knowledge that such an attack would cause excessive loss of life? You are saying that those words are really to be defined within the greatest amplitude, or the reverse?

Commander Fenrick: Perhaps with a degree of amplitude, sir. I think it is very clear that this is focused against such things as, say, the bombing of Dresden during the Second World War. I do not think that it would have applied to the kind of situation in 1986.

The Chairman: A surgical strike would not be impeded by this?

Commander Fenrick: Not in my opinion, sir.

Senator van Roggen: Mr. Chairman, your question is certainly pertinent but it took me off my line of discussion on massive mass attack, because the strike against Libya was clearly intended to be, and planned to be, surgical. They happened to miss and hit a hospital, but it was not intentional.

Senator Stollery: The operation was a success but the patient died.

[Traduction]

que l'on a beaucoup fustigé certaines pratiques de bombardement aérien pendant la Deuxième Guerre mondiale. Rétrospectivement, il est indéniable que les articles du protocole qui portent sur les cibles visent à énoncer des règles applicables permettant de réglementer les bombardements aériens.

Il faut cependant souligner, ce que nous faisons toujours lorsque nous enseignons les lois du conflit armé, qu'il est inévitable que la guerre entraîne des morts et des destructions. La guerre est une réalité terrible. On ne pourra jamais empêcher ce genre de choses dans un conflit armé. Il y aura nécessairement des victimes civiles et malheureusement la guerre entraînera toujours beaucoup de souffrance et de nombreuses victimes. Cependant, il faut espérer que ces protocoles réussiront à réduire le nombre des tués et qu'on les appliquera réellement en situation militaire.

Le président: En 1986, les États-Unis ont lancé une attaque contre une ville de Lybie, à partir de bases aériennes situées, je crois, en Angleterre. Si les États-Unis avaient ratifié ces protocoles, auraient-ils été moins autorisés du point de vue du droit de lancer de telles attaques?

Le Commandant Fenrick: J'en doute, monsieur. Bien franchement, je connais très bien le système de planification des Américains et le genre d'analyses juridiques qu'ils ont faites. En réalité, ils ont respecté les normes juridiques consacrées par le droit coutumier. Si les protocoles s'étaient appliqués, je ne crois pas que rien de ce que les Américains ont fait ait contrevenu aux protocoles.

Le président: La raison pour laquelle je vous pose cette question, c'est que cela nous aiderait à comprendre ce que signifient des expressions comme «attaques sans discrimination» ou encore «des pertes de vies humaines excessives». Voulez-vous dire que l'on ne peut pas prétendre que cet incident particulier a impliqué une attaque sans discrimination avec pertes de vies excessives, ni une attaque contre un ouvrage contenant des forces dangereuses, sachant que cela peut causer des pertes sévères? Voulez-vous dire que ces termes doivent être définis au sens le plus large, ou bien pensez-vous le contraire?

Le Commandant Fenrick: Mettons dans un sens assez large. Il est très clair que cet énoncé vise à prévenir des bombardements comme celui de la ville de Dresde pendant la Deuxième Guerre mondiale, par exemple. Mais je ne pense pas que ce protocole puisse s'appliquer à la situation de 1986 que vous évoquez.

Le président: Voulez-vous dire que le protocole ne saurait empêcher une attaque à caractère chirurgical?

Le Commandant Fenrick: Non, je ne crois pas.

Le sénateur van Roggen: Monsieur le président, votre question est très pertinente mais elle m'a fait perdre le fil de notre discussion sur les attaques surprises massives. Il est évident que l'attaque contre la Lybie a été planifiée comme un acte chirurgical, ce qu'elle voulait être. Il se trouve que le commando a raté son but et qu'il a touché un hôpital, mais ce n'était pas prévu.

Le sénateur Stollery: L'opération a été un succès mais le patient est mort.

[Text]

Senator van Roggen: With all those billions of dollars worth of sophisticated equipment, they could only come within a block or two of where they wanted. I put that quite aside in my line of questioning. As I read this, it would certainly apply to somebody making the civilian population or individual civilians the objects of attack. It does not mean you must launch the attack. It means you sit down and plan to make them the object of attack. That would appear to be an offence. What about all the thousands of people in the United States and Russia, and to some extent Britain and France, involved in targeting the 20,000 or so nuclear warheads at every city in the other side's countries? None of it is very surgical, even though some of it is aimed only at military targets such as hard-shelled launch sites. MAD describes it as mass retaliation at the whole mass of cities containing 10 or 15 million people apiece on each side. Surely, just the planning of that is contrary to this protocol.

Mr. Reiskind: The planning of that is meant to be a deterrent, of course, and, therefore, the planning is partly to prevent it from happening. However, you are certainly correct that the massive use of nuclear weapons represents a terrible element in modern, armed warfare. More mundane is the legal argument as to their use.

There are lawyers who would argue that use of nuclear weapons against civilians in such massive attacks cannot be considered acceptable. That debate has not been that widespread. One can expect it to continue and to grow.

Part of that argument is that these Protocols, in their context, cannot be considered to apply to such a terrible situation.

Senator van Roggen: I am not trying to defend a nuclear holocaust.

The Chairman: Senator van Roggen, I have a long list of questioners.

Senator van Roggen: I apologize. Let me get on to my main point.

In the briefing notes we were supplied when we first addressed this bill I saw that there was a lifting of the Statute of Limitations for prosecutions under the Geneva Convention. I was concerned about the lifting of the Statute of Limitations as it might apply to Canadians, and particularly Canadian servicemen. The recent acquittal of a gentleman accused of serious war crimes indicates it is practically impossible to hold an intelligent trial for an offence which took place 40 or 50 years earlier.

I suppose we turn a blind eye to some of these niceties when we think in terms of an accused involved in the holocaust, but what if it dealt with an accused involved in something not of such an extreme nature, but still qualified as an offence under

[Traduction]

Le sénateur van Roggen: Malgré un équipement ultrasophistiqué et coûtant plusieurs milliards de dollars, tout ce qu'ils ont pu faire c'est arriver à un pâté de maisons ou deux de leur cible. Je fais ici un aparté. Si j'ai bien compris le texte de ce protocole, je suppose qu'il doit s'appliquer à quiconque prend pour cible des civils ou une population civile. Pour que le protocole s'applique, il n'est pas nécessaire que l'attaque soit lancée. Il suffit que l'on ait planifié de prendre pour cible des civils. Il me semble que c'est cela qui constitue une infraction. Alors, que faites-vous des milliers de civils aux États-Unis et en Russie, et dans une certaine mesure en Angleterre et en France qui sont pris pour cible par les quelques 20 000 ogives nucléaires qui sont dirigées vers toutes les grandes villes ennemies? Ce genre de planification n'a rien de chirurgical, même si parfois ce sont des sites militaires, et notamment des sites de lancement, qui sont spécifiquement ciblés. En vertu du principe de la destruction mutuelle assurée, sont visées à titre de représailles un grand nombre de villes de 10 ou 15 millions d'habitants. Ne me dites pas que ce genre de planification n'enfreint pas les termes de ce protocole.

M. Reiskind: Il est évident que ce type de planification a pour objectif la dissuasion. La planification a en partie un caractère préventif. Cependant, vous avez raison de dire que l'utilisation massive d'armes nucléaires représente un élément épouvantable de la guerre armée moderne. Il est beaucoup moins conséquent de discuter de leur utilisation du point de vue juridique.

Certains juristes vous diront que l'utilisation d'armes nucléaires contre des civils dans le cadre d'attaques massives ne peut être considérée comme acceptable du point de vue du protocole. Jusqu'à présent, ce genre de débat n'est pas encore allé très loin. Mais on peut s'attendre à ce qu'il se poursuive et gagne en intensité.

Ce type d'argumentation se fonde en partie sur le fait que vu leur contexte, ces protocoles ne sauraient s'appliquer à une situation aussi terrible.

Le sénateur van Roggen: Je ne cherche pas à défendre le concept d'un holocauste nucléaire.

Le président: Sénateur van Roggen, j'ai une liste très longue de personnes qui ont demandé la parole.

Le sénateur van Roggen: Excusez-moi. Permettez-moi de revenir à l'essentiel.

Dans les notes de travail qui nous ont été distribuées quand nous avons commencé notre étude de ce projet de loi, j'ai vu que l'on avait supprimé la période de prescription prévue pour intenter des poursuites en vertu de la Convention de Genève. Je me demande dans quelle mesure cela s'applique à des Canadiens, et en particulier à des militaires canadiens. L'acquittement récent d'une personne accusée de crimes de guerre graves semble indiquer qu'il est pratiquement impossible de mener de façon rationnelle un procès pour une infraction survenue 40 ou 50 ans plus tôt.

Je suppose que nous faisons la sourde oreille à certains détails lorsqu'il s'agit du procès d'une personne impliquée dans l'holocauste, mais qu'en serait-il si l'accusé n'était pas impliqué dans un acte aussi extrême, mais néanmoins condamnable

[Text]

the Convention, and that accused person happened to be a Canadian serviceman?

I do not like the idea of Canadian servicemen having the Statute of Limitations lifted against them with all the might of the prosecution brought by a Department of Justice of a state against an individual many, many years after the event, when the accused has a most difficult time bringing forward any defence.

There is a reason for the Statute of Limitations, a good one. I would like to know the rationale behind lifting the Statute of Limitations in this particular case, and to what extent it has been lifted.

Capt. (N) J.S.A. DesRoches, Deputy Judge Advocate General/Advisory, Department of National Defence: I will address that question. The limitation period which is specifically meant to be non-restricting to these grave breaches is the one that is found in the National Defence Act, and it applies to proceedings under the Code of Service Discipline.

Unless there is a lifting of that restriction, as the National Defence Act now reads, we would not be able to commence proceedings against anyone after a three-year period. In many cases it was felt that that would not give us very much time.

If you look at the history of World War II, for example, there was a five-year period when grave breaches would not have come to our attention. We may not have heard of them until the war was over. It was felt, therefore, a lifting of that three-year limitation period was required.

While it is true that could put someone on his defence in some cases many years after an offence is alleged to have been committed, I suppose the counter argument would be that is preferable than not asking the person to defend himself at all.

Senator van Roggen: To answer your question, the simple thing to do would be to lift the three years and make it ten years or seven years or six years or three years after the war ended rather than lift it entirely. Was no thought given to that?

Capt. DesRoches: That is correct, but the point is that there is no Statute of Limitations for ordinary crimes in the Criminal Code, with the exception, of course, of summary conviction offences.

Senator Grafstein: There is no Statute of Limitations respecting the offence of murder.

Capt. DesRoches: Exactly, and we are talking about grave breaches, not minor offences. That is why this was done.

Senator van Roggen: I suppose it would depend on the definition of a "grave offence". However, this only applies to grave offences.

Senator Ottenheimer: If I understood correctly, Commander Fenrick said that, with respect to Protocol I, with one exception—that being the concept of area of attack—the other

[Traduction]

en vertu de la Convention de Genève, et si l'accusé était un militaire canadien?

Si cette période de prescription est supprimée, je ne suis pas très d'accord pour qu'un militaire canadien puisse être jugé par le ministère de la Justice d'un état étranger, plusieurs années après l'événement auquel il est accusé d'avoir pris part, l'organisation de sa défense étant donc d'autant plus difficile.

Si l'on avait prévu une telle période de prescription, il y avait de très bonnes raisons à cela. J'aimerais savoir pourquoi et dans quelle mesure on a décidé de la supprimer dans ce cas particulier.

Le Capitaine (mer) J.S.A. DesRoches, Juge-avocat général adjoint/Conseiller, ministère de la Défense nationale: Permettez-moi de répondre à cette question. Cette prescription dont le caractère vise précisément à être non restrictif s'applique aux infractions graves qui sont définies par la Loi sur la Défense nationale, infractions assujetties aux procédures prévues par le code de discipline militaire.

Si cette prescription n'était pas supprimée, ce qui fait la présente Loi sur la Défense nationale, nous ne pourrions pas intentier des poursuites avant trois ans. Dans de nombreux cas, nous avons jugé que cela n'était pas suffisant.

Par exemple, si vous vous penchez sur l'histoire de la Deuxième Guerre mondiale, vous verrez que la période de prescription relative aux infractions graves était de cinq ans. Cela signifie qu'il y a des infractions dont nous n'avons peut-être pas entendu parler avant la fin de la guerre. C'est la raison pour laquelle on a décidé de supprimer cette période de prescription de trois ans.

S'il est vrai que cela signifie que certaines personnes risquent d'être jugées des années après la perpétration d'une infraction, je suppose que l'on peut faire valoir l'argument inverse à savoir qu'il vaut mieux tard que jamais.

Le sénateur van Roggen: Pour répondre à votre question, il me semble qu'au lieu de supprimer complètement cette période de prescription de trois ans, on ferait mieux de prévoir une période de prescription de trois, six, sept ou dix ans immédiatement après la guerre. A-t-on pensé à cela?

Le Capitaine DesRoches: C'est exact, mais le code criminel ne comporte aucune prescription pour les délits ordinaires, à l'exception bien sûr de ceux qui sont passibles d'une condamnation sommaire.

Le sénateur Grafstein: Il n'y a pas prescription pour un délit de meurtre.

Le Capitaine DesRoches: Exactement, et nous parlons ici d'infractions graves. C'est pourquoi cette prescription a été supprimée.

Le sénateur van Roggen: Je suppose que tout dépend de ce que l'on entend par «infraction grave». Cette prescription ne s'applique donc qu'aux infractions graves.

Le sénateur Ottenheimer: Si j'ai bien compris, le Commandant Fenrick nous a dit qu'en dehors des dispositions relatives aux attaques, toutes les autres dispositions du Protocole I fai-

[Text]

provisions were already recognized as customary international law, and that this exercise is one of further codification.

Did I understand that correctly?

Commander Fenrick: Certainly where targeting is concerned, yes, you did understand me correctly.

Senator Ottenheimer: And that the other provisions, in your collective opinion, already have validity as customary international law.

Commander Fenrick: It was just the targeting aspect I was talking about as being a codification of customary law. There are in fact many other areas of the Protocol which do constitute new international law.

Senator Ottenheimer: With respect to what is new international law, without the Protocol they are not enforceable by Canada or against Canada. Is that correct?

Commander Fenrick: That is correct.

Senator Ottenheimer: Whereas those provisions which are already customary international law are both enforceable by Canada and, in some circumstances, against Canada?

Commander Fenrick: That is correct, senator. It is a little easier to do that with the Protocols as a vehicle.

Senator Ottenheimer: Could I refer to Protocol II in the same manner? How does that break down into codification of existing customary international law or the creation of new treaty law?

Commander Fenrick: I would like to make a couple of comments respecting Protocol II, senator. First, I think it would be agreed by most legal scholars that prior to Protocol II being developed there was in fact very little international law applicable to internal armed conflicts. So basically most of Protocol II would be looked on as "new law."

Secondly, just to reinforce comments made earlier, Protocol II does not have in it any grave breach provisions. So we would not have a right to prosecute soldiers of foreign forces who infringed Protocol II, for example. The grave breach business just applies to Protocol I.

Senator Ottenheimer: I suppose both Protocols are, to a large extent, instances of what people call progressive development of humanitarian law.

Commander Fenrick: Yes, senator.

Senator Ottenheimer: I do not know if this bill is going to be finalized today—

The Chairman: I was hoping it would be.

Senator Ottenheimer: Then I will do everything possible to facilitate your request. I personally find it difficult to be convinced that Canada should not be an active participant in the progressive development of humanitarian law. I am not aware of any reasons why we should not be, but I will leave it at that.

[Traduction]

saient déjà partie du droit coutumier international et qu'il ne s'agit donc ici que d'un exercice de codification.

Est-ce Exact?

Le Commandant Fenrick: Vous m'avez parfaitement compris, ces dispositions portent sur les cibles des attaques.

Le sénateur Ottenheimer: Quant aux autres dispositions, leur validité était selon vous déjà établie par le droit coutumier international.

Le Commandant Fenrick: J'ai simplement dit que ces dispositions sur les cibles des attaques représentaient une codification du droit coutumier. En réalité, de nombreux autres aspects du protocole constituent de nouveaux éléments de droit international.

Le sénateur Ottenheimer: En ce qui concerne ces nouveaux éléments de droit international, ils ne pourront être appliqués par le Canada ou contre lui si le protocole n'est pas ratifié. Est-ce exact?

Le Commandant Fenrick: C'est exact.

Le sénateur Ottenheimer: Alors que les dispositions qui font déjà partie du droit coutumier international sont applicables par le Canada et, dans certaines circonstances, peut être contre lui?

Le Commandant Fenrick: C'est exact, sénateur. Cela sera un peu plus facile si les protocoles sont ratifiés.

Le sénateur Ottenheimer: En est-il de même du Protocole II? Comment représente-t-il une codification du droit coutumier international existant et dans quelle mesure représente-t-il un nouvel instrument de droit?

Le Commandant Fenrick: Permettez-moi de faire deux observations à propos du Protocole II, sénateur. Premièrement, la majorité des juristes conviendront qu'avant l'élaboration du Protocole II le droit international n'avait que très peu d'application à l'endroit de conflits armés internes. La presque totalité du protocole II peut donc être considérée comme «un nouvel instrument de droit».

Deuxièmement, pour renforcer ce qui a été dit plus tôt, le Protocole II ne comporte pas de dispositions relatives aux infractions graves. Nous n'aurions donc pas le droit de poursuivre des soldats étrangers pour infraction au Protocole II, par exemple. Les infractions graves sont uniquement visées par le Protocole I.

Le sénateur Ottenheimer: Je suppose que ces deux protocoles sont, dans une grande mesure, ce que l'on peut appeler des exemples de l'évolution progressive du droit humanitaire.

Le Commandant Fenrick: Oui, sénateur.

Le sénateur Ottenheimer: Je ne sais pas si nous allons en finir avec ce projet de loi aujourd'hui . . .

Le président: Je l'espère.

Le sénateur Ottenheimer: Alors, je ferai tout ce qui est possible pour accéder à votre requête. Personnellement, je ne vois pas comment on pourrait me convaincre que le Canada ne doit pas participer activement à l'évolution progressive du droit humanitaire. Je ne vois aucune raison qu'il n'en soit pas ainsi. C'est tout ce que j'ai à dire.

[Text]

Senator Bosa: The United States has not ratified these Protocols. What would have happened as a result of the invasion of Panama if the Americans had been signatories to the Protocols?

Commander Fenrick: I think it would be fair to say, sir, that, whatever one's views might be on the legitimacy of the American intervention in Panama, there has not been much of a suggestion by anybody that war crimes or grave breaches were committed during that conflict. The Protocols, of course, have nothing to do with whether or not an intervention is legitimate. That has more to do with the United Nations Charter and that sort of thing.

Senator Bosa: Vietnam ratified Protocol I in 1981. At page 21 of the bill there is a Section III entitled "Missing and Dead Persons". I seem to recall having read recently that the Americans are still having a great deal of difficulty trying to find missing soldiers who died during the Vietnam war.

Since Vietnam is a signatory to Protocol I, what are its obligations towards the United States in facilitating the locating of these missing persons?

Commander Fenrick: My understanding, sir, is that Article 33 is in fact in there because the United States wanted it there as a result of their experience in the Vietnam war. However, since the United States is not a party to Protocol I, it does not get any particular benefit under this Article 33. By and large, before you have an international legal obligation, both sides have to be bound by the same web of agreements.

Senator Bosa: They have to be members of the same club, then?

Commander Fenrick: Yes, sir.

Senator Bosa: In this paper you have listed the number of countries that have ratified or acceded to the Protocol. At the right column is written the word "declaration". What is meant by that?

Commander Fenrick: I believe, sir, that that is referring to the declaration under Article 90 of Protocol I concerning the international fact finding commission. If it says "declaration", it indicates that the country involved has made a declaration accepting the jurisdiction of this international fact finding commission.

Senator Bosa: Does the Red Cross ever intervene or initiate any of the actions in this regard? Does it investigate or advise parties involved?

Mr. George Weber, Secretary General and Chief Executive Officer, Canadian Red Cross Society: The answer is yes, in Vietnam as well. Even though the Americans have not ratified Protocol I, information has been brought to the Central Tracing Agency of the International Committee and all of those missing soldiers are listed in that agency in Geneva. Until there is a conclusion as to what happened to the remains, the file is open and is being pursued with our delegation.

[Traduction]

Le sénateur Bosa: Les États-Unis n'ont pas ratifié ces protocoles. S'ils l'avaient fait, que ce serait-il passé à la suite de l'invasion de Panama?

Le Commandant Fenrick: On peut penser ce que l'on veut de la légitimité de l'intervention américaine à Panama, mais vous conviendrez que personne n'a prétendu que des crimes de guerre ou que des infractions graves aient été commises pendant ce conflit. Ces protocoles n'ont évidemment rien à voir avec la légitimité ou l'illégitimité d'une intervention militaire. Cela relève davantage de la Charte des Nations-Unies, par exemple.

Le sénateur Bosa: Le Vietnam a ratifié le Protocole I en 1981. À la page 21 du projet de loi, la section 3 s'intitule «Personnes disparues et décédées». Je crois avoir lu récemment que les Américains ont encore beaucoup de difficultés à retrouver leurs soldats disparus et décédés pendant la Guerre du Vietnam.

Étant donné que le Vietnam fait partie des pays signataires du Protocole I, quelles sont ses obligations vis-à-vis des États-Unis pour faciliter la recherche des personnes disparues?

Le Commandant Fenrick: Je crois comprendre, monsieur, que l'Article 33 du protocole répond précisément à la requête des États-Unis, qui ont demandé son inscription au protocole suite à leur expérience de la Guerre du Vietnam. Toutefois, étant donné que les États-Unis n'ont pas ratifié le Protocole I, l'Article 33 ne leur donne guère d'avantages. De façon générale, avant d'être liées par une entente internationale, les parties concernées doivent être liées par les mêmes ententes.

Le sénateur Bosa: Il faut que les parties soient membres du même club, c'est cela?

Le Commandant Fenrick: Oui monsieur.

Le sénateur Bosa: Vous avez énuméré les pays ayant adhéré au protocole ou l'ayant ratifié. Dans la colonne de droite, le mot «déclaration» est mentionné. Qu'est-ce que cela signifie?

Le Commandant Fenrick: Je crois, monsieur, qu'il s'agit de la déclaration prévue à l'Article 90 du Protocole I relativement à la Commission internationale d'établissement de faits. Lorsque le mot «déclaration» est mentionné, cela signifie que le pays concerné a fait une déclaration en vertu de laquelle il accepte la compétence de cette commission internationale d'établissement des faits.

Le sénateur Bosa: Est-ce que la Croix-Rouge peut intervenir ou intenter des poursuites en ce sens? Peut-elle faire des enquêtes ou conseiller les parties intéressées?

M. George Weber, Secrétaire général et Directeur général de la Société canadienne de la Croix-Rouge: La réponse est oui, même pendant la Guerre du Vietnam. Bien que les Américains n'aient pas ratifié le Protocole I, certains renseignements ont été communiqués à l'Agence centrale de recherche du Comité international de la Croix-Rouge et cet organisme détient à Genève la liste de tous les soldats disparus. Tant que l'on n'a pas retrouvé les dépouilles mortelles des personnes disparues, leur dossier reste ouvert et notre délégation poursuit ses recherches.

[Text]

Senator Gigantès: I have a small point on perfidy and then something on journalists and spies. Under Article 37 of the bill at page 24, paragraph (b) states: "the feigning of an incapacitation by wounds or sickness." Suppose a lone combatant encounters an enemy patrol, is fired upon and then feigns to have been killed until the patrol comes close enough for him to lob a hand grenade at it. Would he be guilty of perfidy?

Commander Fenrick: Yes, sir, he would be.

Senator Gigantès: Such people were decorated for that sort of thing in World War II. I know of two cases like that.

Commander Fenrick: I think, sir, that this is normally looked upon as one of those codifications of international law. I think the British manual of military law which was used by Canadian forces during the Second World War used that sort of thing as an example of perfidious conduct.

Senator Gigantès: The two cases I am talking about were British. In one instance, a British submariner had died on board a submarine that was under attack by Japanese destroyers. They went through the technique of pretending to be injured and shot the dead body, which was then dismembered, into the water through a torpedo tube, and then the Japanese ceased fighting. The British submarine sank one of the Japanese destroyers and its skipper was decorated. That is perfidious conduct, is it?

Commander Fenrick: No, sir. To begin with, these particular provisions do not apply in an entirely to naval warfare.

Senator Gigantès: We naval people can still be perfidious, then, can we?

I would like to pass to later clauses that deal with spies and journalists. Article 79 at page 47 of the bill states:

Journalists engaged in dangerous professional missions in areas of armed conflict shall be considered as civilians within the meaning of Article 50, paragraph 1.

How new is this article?

Commander Fenrick: That is a new article, sir.

Senator Gigantès: What happens to journalists if other countries maintain that they are spies? Some countries define the collecting of information to be spying if the journalist has not asked the permission of the authorities to so collect that information. Some of the signatories to the treaty take the point of view, and have expressed it in UNESCO discussions on licensing journalists, that the journalist who reports without the permission of the government is spying, not reporting. Libya is one such country. Has this been discussed? It happened to me. I spent 33 months in prison because of that.

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: J'aimerais poser une question à propos de l'interdiction de la perfidie et à propos des journalistes et des espions. L'Article 37(b) du projet de loi, page 24, stipule qu'il est interdit de «feindre une incapacité due à des blessures ou à la maladie». Supposons qu'un combattant isolé tombe sur une patrouille ennemie, que celle-ci lui tire dessus, qu'il fasse le mort jusqu'à ce que cette patrouille s'approche suffisamment de lui et qu'il lui envoie une grenade à main. Pourrait-on l'accuser de perfidie?

Le Commandant Fenrick: Oui monsieur.

Le sénateur Gigantès: Je connais des personnes qui ont été décorées pour avoir agi de la sorte pendant la Deuxième Guerre mondiale. Je connais au moins deux cas.

Le Commandant Fenrick: Habituellement, on considère que ce type de conduite est codifié dans le droit international. Le Manuel britannique de droit militaire qui a été utilisé par les Forces armées canadiennes pendant la Deuxième Guerre mondiale présente justement ce type de conduite comme un exemple de conduite perfide.

Le sénateur Gigantès: Les deux personnes auxquelles je pense sont des sujets britanniques. Dans le premier cas, un sous-marinier britannique avait été tué à bord d'un sous-marin lors d'une attaque de contretorpilleurs japonais. Les deux personnes dont je parle ont donc prétendu qu'elles étaient blessées, ont tiré sur le cadavre. Le cadavre démembré a ensuite été jeté à l'eau dans un tube de torpille et les Japonais ont cessé le combat. Le sous-marin britannique réussit à faire couler l'un des contretorpilleurs japonais et son capitaine a été décoré. S'agit-il d'une conduite perfide?

Le Commandant Fenrick: Non, monsieur. Pour commencer, ces dispositions ne s'appliquent pas à toutes les activités de guerre navale.

Le sénateur Gigantès: Nous les gars de la marine, nous avons donc encore le droit d'être perfides!

J'aimerais passer aux dispositions qui traitent des espions et des journalistes. À la page 47 du projet de loi, voici ce que stipule l'Article 79:

Les journalistes qui accomplissent des missions professionnelles périlleuses dans des zones de conflit armé seront considérés comme des personnes civiles au sens de l'Article 50, Paragraphe 1.

Cet article est-il nouveau?

Le Commandant Fenrick: Oui monsieur.

Le sénateur Gigantès: Que va-t-il arriver à des journalistes si d'autres pays prétendent qu'ils sont des espions? Certains pays considèrent la collecte de renseignements comme de l'espionnage si le journaliste n'a pas demandé aux autorités la permission de recueillir ces renseignements. Certains des pays signataires du traité considèrent, et ils ont d'ailleurs fait valoir leur point de vue lors des discussions de l'UNESCO sur l'accréditation des journalistes, que le journaliste qui fait un reportage sans la permission d'un gouvernement fait de l'espionnage, et non du reportage. La Lybie fait partie de ces pays. A-t-on discuté de cela? C'est ce qui m'est arrivé. J'ai passé 33 mois en prison à cause de cela.

[Text]

Commander Fenrick: First, you must bear in mind that the Protocols apply during time of international armed conflict. If you do not have an international armed conflict going on, domestic law or domestic standards apply.

Senator Gigantès: Was the Korean war an international armed conflict?

Commander Fenrick: It certainly would be in my understanding, yes, sir.

Senator Gigantès: On spies the bill gets a little complicated. It states under Article 46 at page 27 the following:

Notwithstanding any other provision of the Conventions or of this Protocol, any member of the armed forces of a Party to the conflict who falls into the power of an adverse Party while engaging in espionage shall not have the right to the status of prisoner of war and may be treated as a spy.

That means anything goes, practically. It means that any interrogation technique whatsoever can be used, does it not?

Commander Fenrick: No, definitely not, sir. I think we have to distinguish between what has been done in certain armed conflicts and what the law requires you to do.

Senator Gigantès: The next paragraph is also interesting:

A member of the armed forces of a Party to the conflict who, on behalf of that Party and in territory controlled by an adverse Party, gathers or attempts to gather information shall not be considered as engaging in espionage if, while so acting, he is in the uniform of his armed forces.

This means that you are going to go spying wearing a uniform, then, does it?

Commander Fenrick: It is certainly more difficult that way, sir.

Senator Gigantès: This also states that he must not be acting in a deliberately clandestine manner. Then, at page 28—and this is very confusing—the third line from the top it states:

A member of the armed forces of a Party to the conflict who is not a resident of territory occupied by an adverse Party and who has engaged in espionage in that territory shall not lose his right to the status of prisoner of war and may not be treated as a spy unless he is captured before he has rejoined the armed forces to which he belongs.

In other words, if he spies and crosses the lines, goes back to the armed forces and is subsequently captured, his acts of spying are wiped off the books? He is cleared of charges of spying previously?

Commander Fenrick: That is correct. That particular section is law that has been around since the 1907 Hague Conventions.

[Traduction]

Le Commandant Fenrick: Premièrement, il ne faut pas oublier que les protocoles ne s'appliquent qu'en cas de conflit armé international. S'il n'y a pas de conflit armé international, ce sont les normes et les lois nationales des pays qui s'appliquent.

Le sénateur Gigantès: La Guerre de Corée était-elle un conflit armé international?

Le Commandant Fenrick: À mon avis oui, monsieur.

Le sénateur Gigantès: Pour ce qui est des espions, ce projet de loi est un petit peu plus compliqué. Voici ce que stipule l'Article 46, page 27:

Nonobstant toute autre disposition des Conventions ou du présent Protocole, un membre des forces armées d'une Partie au conflit qui tombe au pouvoir d'une Partie adverse alors qu'il se livre à des activités d'espionnage n'a pas droit au statut de prisonnier de guerre et peut être traité en espion.

En pratique, cela veut dire que tout est possible. Cela veut dire que n'importe quelle technique d'interrogatoire peut être utilisée, n'est-ce pas?

Le Commandant Fenrick: Absolument pas, monsieur. Il faut établir une distinction entre ce qui peut être fait lors de certains conflits armés et ce que la loi exige.

Le sénateur Gigantès: Le paragraphe suivant est également intéressant:

Un membre des forces armées d'une Partie au conflit qui recueille ou cherche à recueillir, pour le compte de cette Partie, des renseignements dans un territoire contrôlé par une Partie adverse ne sera pas considéré comme se livrant à des activités d'espionnage si, ce faisant, il est revêtu de l'uniforme de ses forces armées.

Cela veut dire que vous devez porter un uniforme pour faire de l'espionnage, n'est-ce pas?

Le Commandant Fenrick: C'est certainement beaucoup plus difficile quand on porte un uniforme.

Le sénateur Gigantès: Cela veut également dire que l'espion ne doit pas agir de façon délibérément clandestine. À la page 28, cela n'est pas clair du tout, voici ce que stipule ce projet de loi, à la quatrième ligne:

Un membre des forces armées d'une Partie au conflit qui n'est pas résident d'un territoire occupé par une Partie adverse et qui s'est livré à des activités d'espionnage dans ce territoire ne perd son droit au statut de prisonnier de guerre et ne peut être traité en espion qu'au seul cas où il est capturé avant d'avoir rejoint les forces armées auxquelles il appartient.

En d'autres termes, s'il fait de l'espionnage et est capturé après avoir rejoint ses forces armées, ses actes d'espionnage ne seront pas retenus contre lui? Il ne pourra pas être accusé d'espionnage?

Le Commandant Fenrick: C'est exact. Cet article est considéré comme faisant partie du droit international depuis les Conventions de la Haye de 1907.

[Text]

Senator Gigantès: Here is an act of espionage treated with some indulgence.

Senator Stollery: I wonder whether or not you constitute the definition of "an armed force." There will be an argument about that. The example that I will give you is from the Algerian War. Senator Gigantès was in Korea; I was in the Algerian War. One of the anomalies there was le front de libération nationale and the Armée de libération nationale. The Armée de libération was in Morocco and Tunisia, and Le front de libération nationale operated within the borders of Algeria. Today, section 2 of the protocol would mean that they would want to reverse their names, would they not? Would the FLN have then acquired these rights under the protocol if they were the front and not the army, even though they were actually the combatants?

Commander Fenrick: If Protocol I applied during the Algerian conflict, I would think that, first, the Algerian movement certainly would be qualified as a national liberation movement. One would try to determine exactly who constituted the armed forces of a party to the conflict. Certainly, those people who were fighting in Algeria or providing military support from outside would have come within that "armed forces" category.

The problem is that the protocols are trying to regulate a lot of modern conflict where you have, for example, the farmer by day, soldier by night type of situation. It is difficult to do, but they are trying to work with a carrot-and-stick approach. They will say, "Okay, people who are in these categories may qualify as lawful combatants and be entitled to prisoner of war status, but they have to comply with the law of armed conflict."

The hope is that somehow or another this will bring some kind of net benefit, and you will have more people actually complying with the law. If you keep the old law as it was, say, under the Geneva Conventions or during the Second World War, these kinds of people clearly would never qualify as combatants or be entitled to prisoner of war status by the traditional legal criteria.

Senator Stollery: I realize that it is not a simple issue to deal with, but it reminds me of the Haya de la Torre case, which is famous. It was the case about political asylum which became an issue in Panama, as well. In international law, that is the case cited for political asylum in an embassy. I am sure that you recall it as well.

Haya de la Torre spent five years in the Colombian Embassy in Lima, but under the protocol, the Havana Convention—and generally—if you are a common criminal, then you have no right to asylum; but if you are a political refugee you do. So that the country that wants you always argues that you are a common criminal.

That could be said for the Noriega case, in that once he was made to be a common criminal he became less a subject of

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: Voilà un cas où les actes d'espionnage sont traités avec indulgence.

Le sénateur Stollery: J'aimerais savoir s'il existe une définition de l'expression «force armée». Cela peut faire l'objet d'une controverse. J'aimerais prendre comme exemple la Guerre d'Algérie. Le sénateur Gigantès était en Corée et moi j'ai participé à la Guerre d'Algérie. Pendant la Guerre d'Algérie, vous aviez d'une part le Front de libération nationale et de l'autre l'Armée de libération nationale. L'Armée de libération nationale se trouvait au Maroc et en Tunisie, alors que le Front de libération nationale agissait à l'intérieur des frontières algériennes. Aux termes de l'Article 2 du protocole, il faudrait qu'aujourd'hui ces deux groupes inversent leur nom, n'est-ce pas? Cet article du protocole s'appliquerait au FLN et non à l'armée, bien que les combattants se soient en réalité retrouvés au sein de l'Armée de libération nationale?

Le Commandant Fenrick: Si le Protocole I avait été appliqué pendant le conflit algérien, premièrement, je suis certain que le mouvement algérien aurait été assimilé à un mouvement de libération nationale. Il aurait fallu définir exactement quelles étaient les forces armées des parties au conflit. Il est indéniable que les combattants qui se battaient en Algérie de même que les personnes qui leur apportaient de l'extérieur un appui militaire faisaient partie de la catégorie des «forces armées».

Le problème c'est que les protocoles visent à réglementer de nombreux aspects des conflits modernes, où on voit par exemple des agriculteurs se transformer la nuit en soldats. C'est difficile, mais ces protocoles s'efforcent de définir des sanctions. C'est un peu comme si on disait: «Les personnes qui font partie de ces catégories seront considérées comme des combattants aux yeux de la loi et auront le droit d'être considérées comme des prisonniers de guerre, mais à condition qu'elles respectent les lois du conflit armé.»

Il faut espérer que cela entraînera des résultats positifs et qu'un plus grand nombre de gens se conformeront à la loi. En vertu des Conventions de Genève ou des lois qui étaient en vigueur pendant la Deuxième Guerre mondiale, c'est-à-dire en vertu des critères juridiques traditionnels, ces personnes n'auraient jamais pu être considérées comme des combattants et par conséquent n'auraient jamais pu bénéficier du statut de prisonnier de guerre.

Le sénateur Stollery: Je comprends que cette question n'est pas simple mais cela me rappelle la célèbre affaire Haya de la Torre. Comme vous le savez, le problème de l'asile politique s'est posé à propos de Panama. En vertu du droit international, on peut obtenir l'asile politique dans une ambassade. Je suis certain que vous vous rappelez de cette affaire.

Haya de la Torre a passé cinq ans à l'ambassade de Colombie à Lima, mais, en vertu du protocole et de la Convention de La Havane, si vous êtes un criminel de droit commun, vous n'avez pas le droit à l'asile politique. Par contre, si vous êtes un réfugié politique, vous y avez droit. Le pays qui vous recherche, prétend toujours que vous êtes un criminel de droit commun.

C'est ce que l'on pourrait dire dans l'affaire Noriega. À partir du moment où il est considéré comme un criminel de droit

[Text]

international law and, in particular, the Havana Convention of 1928. The country that is giving you the asylum can say, "No, you are a political refugee." Is that not exactly the sort of argument that would take place in this convention?

For example, if you were the French in Algeria would say that these people are criminals because they throw grenades in bars, and things like that, and kill a lot of people, whereas the people who are fighting would say that they are a legitimate armed force. Is that not the argument?

Commander Fenrick: Yes, sir; absolutely.

Senator Stollery: The effect is really a moral effect.

Senator Roblin: We hope so.

Commander Fenrick: I should like to think it is a little more than that.

Senator Stollery: I believe it is called soft law in international law, is it not? That is a term that they use in international law.

Commander Fenrick: This would not be qualified as soft law, but there are certainly a lot of people who tend to look on the law of armed conflict as almost the vanishing point of international law. It is difficult to get it to apply. However, the problem is: What do you do without it? It is the best that you can come up with, unfortunately.

The Chairman: Honourable senators, we have another witness who, presumably, wants to approach this matter from a somewhat different viewpoint, namely, the witness from the Canadian Red Cross Society. I am anxious that Mr. Weber have adequate opportunity to make the views of the society known. Senator Grafstein has a question, but perhaps it can be dealt with quickly so that we can move on.

Senator Grafstein: One of the officers dealt with this in terms of a question of Canada's participation in the NATO nuclear planning group command structure. The response was that, since one was participating in the nuclear command structure, that was essentially a deterrent and, therefore, it did not apply. In other words, there was a defence to a Canadian officer participating in the nuclear planning group structure with his American counterparts. The American counterparts are not bound by this particular Protocol and, therefore, they would be free of responsibilities directly under these Protocols. If there was a nuclear attack and the delivery vehicles were in the air, in order to respond there would be a determination of a dual response; one, a response to attempt to remove the delivery structures on their way in, and second, a response to a direct attack, by us entering into this Protocol, would a Canadian officer not find himself in somewhat of a invidious position where he would almost have to neutralize himself contrary to NATO policy, contrary to the defence structure, contrary to his commanding officer, in order to fulfil his duties? However, his American counterpart in the same command structure is not bound by the same Protocol.

[Traduction]

commun, il échappe au droit international et notamment à la Convention de La Havane de 1918. Cependant, le pays qui vous accorde l'asile politique peut dire qu'il vous considère comme un réfugié politique. N'est-ce pas exactement ce qui se passerait dans ce cas-ci?

Par exemple, les Français pendant la Guerre d'Algérie auraient très bien pu dire que les membres des groupes de libération nationale étaient des criminels dans la mesure où ils jetaient des grenades dans les bars et, ce faisant, tuaient des civils. Quant à eux, il est évident que les combattants prétendent qu'ils constituent une force armée légitime. N'est-ce pas le genre d'arguments qui seront avancés?

Le Commandant Fenrick: Oui monsieur, absolument.

Le sénateur Stollery: Ces protocoles visent surtout à avoir un effet moral.

Le sénateur Roblin: Il faut l'espérer.

Le Commandant Fenrick: Mais pas seulement, j'espère.

Le sénateur Stollery: En droit international, je crois que c'est ce que l'on appelle des lois «molles», n'est-ce pas? C'est un terme que l'on utilise en droit international.

Le Commandant Fenrick: On ne peut pas qualifier ces protocoles de lois molles, mais beaucoup de gens ont tendance à considérer le droit gouvernant les conflits armés comme le point de non retour du droit international. Il est difficile de le faire appliquer. Cependant, le problème qui se pose est le suivant: comment pouvons-nous nous en passer? Malheureusement, c'est ce que l'on a de mieux.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons un autre témoin qui va sans doute aborder cette question sous un angle de vue un peu différent. Il s'agit du témoin de la Société canadienne de la Croix-Rouge. Je voudrais donner à M. Weber l'occasion d'exprimer le point de vue de la Croix-Rouge. Le sénateur Grafstein a une question à poser, mais il pourrait peut-être le faire rapidement afin que nous puissions continuer.

Le sénateur Grafstein: L'un des officiers a soulevé la question de la participation du Canada à la structure de commandement du groupe de planification nucléaire de l'OTAN. On lui a répondu que la participation d'un pays à la structure de commandement nucléaire avait essentiellement un rôle de dissuasion et que par conséquent le protocole ne s'appliquait pas. Autrement dit, si un officier canadien participe à la structure d'un groupe de planification nucléaire avec ses homologues américains, le protocole ne s'applique pas. Les homologues américains ne sont pas liés par ce protocole et par conséquent ils sont libres de toutes les responsabilités que prévoient directement ces protocoles. En cas d'attaque nucléaire, et si les engins de lancement étaient en position dans le ciel, il faudrait avant de répondre que l'on détermine la nécessité d'une réponse double; premièrement, une réponse qui viserait à supprimer les engins de lancement et deuxièmement, une réponse qui viserait à lancer une attaque directe. Si le Canada ratifiait ce protocole, un officier canadien ne se trouverait-il pas dans une situation difficile, dans la mesure où il devrait rester neutre pour exécuter ses obligations, contrairement à la politique de l'OTAN, contrairement à la structure de défense et contrai-

[Text]

If that is the case and we do complete this, how will the defence department instruct its officers?

Commander Fenrick: Our people are always instructed to comply with Canadian law and with Canadian legal obligations concerning the law of armed conflict. It is difficult to get a proper handle on nuclear issues. These Protocols do a reasonably good job with conventional armed conflict.

Leaving the Protocols aside, you are still going to have a law of sorts which applies to the use of nuclear weapons. If nothing better, you are going to have the general principles of the law of armed conflict, a crude thing called the rule of proportionality. That rule of proportionality issue is one which many of our American colleagues agonize over, just as our people would. I am not sure if the situation that you are referring to would be substantially different from a legal point of view where the American is concerned and where the Canadian is concerned, even if the Canadian is bound by the Protocol.

The Chairman: Our next witness is Mr. George Weber, Secretary General and Chief Executive Officer of the Canadian Red Cross Society.

Mr. Weber: Mr. Chairman, I do have a statement that I would like to read. Then my colleague, Mr. René de Grâce, and myself would be glad to respond to any questions.

I am the Secretary General and Chief Executive Officer of the Canadian Red Cross Society. Let me assure you that I am not a lawyer, so I am not going to get into the legal aspects. I believe my colleagues from the government have done an adequate job of responding to legal questions.

I would like to thank this committee for the opportunity to address you and to express the position of our society concerning the pending ratification of the 1977 Protocols additional to the Geneva Convention. I am sure all of you have heard of the Red Cross and more specifically, the Canadian Red Cross Society, as you or members of your family have all, either knowingly or unknowingly, been a supporter or recipient of one of our many services in Canada.

Let me give you a thumbnail sketch of our society. We are the largest volunteer non-profit organization in Canada, having some 2.5 million volunteers. We have a broad definition of volunteers—those who give up their time, money, blood and now bone marrow. We have a permanent staff component of 6100 employees and an operating budget of some \$310 million with which we deliver five major national services, including our international services.

[Traduction]

rement aux ordres de son commandant? En revanche, dans la même structure de commandement, son homologue américain ne serait pas assujéti à ce même protocole.

Si c'est le cas, quelles instructions le ministère de la Défense donne-t-il à ses officiers?

Le Commandant Fenrick: Nous donnons toujours instruction à nos membres de respecter les lois canadiennes et d'honorer les obligations juridiques du Canada au chapitre du droit régissant les conflits armés. Les questions nucléaires sont particulièrement délicates. Ces protocoles donnent des résultats raisonnablement satisfaisants pour ce qui est des conflits armés classiques.

En dehors des protocoles, il faudra bien prévoir des lois qui s'appliquent à l'utilisation des armes nucléaires. Faute de mieux, il faudra respecter les principes généraux du droit des conflits armés, et notamment une règle assez dure que l'on appelle la règle de la proportionnalité. C'est un problème qui tourmente beaucoup de nos homologues américains, comme il nous tourmente d'ailleurs aussi. Même si le Canada ratifiait ce protocole alors que les Américains ne l'ont pas fait, je doute que la situation que vous évoquez soit juridiquement très différente pour un officier canadien et pour un officier américain.

Le président: Notre témoin suivant est M. George Weber, Secrétaire général et directeur exécutif de la Société canadienne de la Croix-Rouge.

M. Weber: Monsieur le président, j'ai un mémoire que j'aimerais vous lire. Ensuite, mon confrère M. René de Grâce et moi-même serons heureux de répondre à vos questions.

Je suis le Secrétaire général et le directeur exécutif de la Société canadienne de la Croix-Rouge. Permettez-moi de vous dire que je ne suis pas juriste et que je n'aborderai donc pas les aspects juridiques. Je crois que mes confrères du gouvernement ont répondu avec compétence aux questions juridiques qui leur ont été posées.

J'aimerais remercier votre comité de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant vous pour vous exposer le point de vue de la Croix-Rouge canadienne sur la ratification imminente des protocoles de 1977 accompagnant la Convention de Genève. Vous avez tous certainement entendu parler de la Croix-Rouge et plus précisément de la Société canadienne de la Croix-Rouge, et vous-même ou les membres de votre famille ont certainement, sciemment ou pas, contribué à nous aider ou bénéficié de nos services.

Permettez-moi de vous brosser une ébauche rapide de notre société. Nous sommes l'organisme bénévole sans but lucratif le plus important du Canada, puisque nous comptons près de 2,5 millions de bénévoles. La définition que nous donnons à l'expression «bénévole» est très large—elle inclut tous ceux qui donnent leur temps, leur argent, leur sang et également leur moëlle osseuse. Nous avons 6 100 employés permanents et un budget d'exploitation de près de 310 millions de dollars. Nous offrons cinq services nationaux essentiels, ainsi que des services internationaux.

[Text]

The Chairman: Mr. Weber, this is very interesting and important, but in the interest of the bill which is now before us, could you focus directly on the question of why your society is supporting the enactment of the bill? That would be helpful to all concerned.

Mr. Weber: Mr. Chairman, I had another sentence, and then I was moving into that. I was attempting to tell you where the support was coming from in the society and where we stood in the Canadian public.

The Chairman: Please proceed.

Mr. Weber: I will just say that our services touch some 4 million to 6 million Canadians yearly. That is probably the bottom line.

One of the principal rules of the Canadian Red Cross Society, being an auxiliary to the public authorities, is to encourage and support the Canadian government in its application and dissemination of international humanitarian law in Canada, and as part of that to ensure the protection of the Red Cross, Red Crescent, Red Lion and Sun emblems. The fundamental mandate of the society is to provide protection and assistance to victims of armed conflicts, disasters in time of war or peace anywhere in Canada and, as a constituent part of the international Red Cross/Red Crescent movement, our mandate extends around the world.

The International Committee of the Red Cross is the founding body of the Red Cross/Red Crescent movement. It is the primary guardian of the Geneva Convention and the Protocols and works tirelessly to ensure their application. That is in response to a question about El Salvador and those types of situations asked by a member of the committee.

In Canada the Canadian Red Cross represents the ICRC towards the Canadian population and governments. We actively promote international humanitarian law throughout Canada through our various training programs and public relations and educational materials. It is therefore in keeping with our role and mandate that I speak to you for a few moments today.

Mr. Chairman, we have prepared a brief which is before the members of this committee for consideration and review. The brief will give you an overview of the International Red Cross/Red Crescent movement and highlights what we feel are the major contributions of the 1977 additional Protocols.

The Protocols are part of a larger body of international humanitarian law, aimed at protecting all human beings in times of peace and/or war. The Canadian government has already ratified the Geneva Conventions of 1949, which preceded the Protocols. By virtue of this, it has the obligation to ensure its application and dissemination within Canada. The Geneva Conventions of 1949 are applicable in times of international armed conflicts. This convention and the previous three all contain an article commonly known as Article III, which ensures the protection of victims in times of non-international armed conflict. However, Article III does not specifically

[Traduction]

Le président: M. Weber, cela est très intéressant et important, mais dans l'intérêt du projet de loi dont nous sommes saisis, pourriez-vous nous expliquer directement pourquoi votre société appuie la promulgation de ce projet de loi? Cela nous serait très utile à tous.

M. Weber: Monsieur le président, j'avais encore une phrase à vous dire sur la Croix-Rouge canadienne avant d'arriver à cela. J'ai essayé de vous expliquer qui nous appuie dans la société canadienne et où nous nous situons par rapport au public canadien.

Le président: Continuez, je vous prie.

M. Weber: Nos services touchent aujourd'hui près de 4 à 6 millions de Canadiens. C'est sans doute l'aspect le plus important.

L'une des principales règles de la Société canadienne de la Croix-Rouge, société qui seconde les pouvoirs publics, consiste à encourager et à aider le gouvernement canadien à appliquer et à diffuser les principes du droit international humanitaire au Canada et, à ce titre, d'assurer la protection des emblèmes de la Croix-Rouge, du Croissant rouge, du Lion rouge et du soleil. Le mandat fondamental de la Croix-Rouge consiste à protéger et à aider les victimes de conflits armés, de catastrophes en temps de guerre ou de paix partout au Canada et, en tant que membre du mouvement international Croix-Rouge/Croissant Rouge, notre mandat s'étend au monde entier.

Le Comité international de la Croix-Rouge est l'organisme fondateur du mouvement de la Croix-Rouge/Croissant Rouge. Ce comité est le principal dépositaire de la Convention de Genève et des protocoles, et il travaille sans relâche à ce qu'il souhaite appliquer. Cela répond à une question posée par un membre du comité à propos du Salvador et de ce genre de situation.

Au Canada, la Croix-Rouge canadienne représente le Comité international de la Croix-Rouge auprès de la population et du gouvernement canadiens. Nous promouvons activement le droit international humanitaire dans l'ensemble du Canada par le biais de plusieurs programmes de formation, de relations publiques et d'information. Il est donc conforme à notre rôle et à notre mandat que je m'adresse à vous aujourd'hui pendant quelques instants.

Monsieur le président, nous avons préparé un mémoire que nous avons soumis à l'étude et à l'examen des membres de votre comité. Ce mémoire contient un aperçu du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, et il met en lumière les contributions majeures que constituent selon nous les protocoles de 1977.

Ces protocoles font partie intégrante du droit international humanitaire et ils visent à protéger tous les êtres humains en temps de paix comme en temps de guerre. Le gouvernement canadien a déjà ratifié les Conventions de Genève de 1949, conventions qui ont précédé les protocoles. Le Canada est donc dans l'obligation de veiller à ce que ces conventions soient appliquées et diffusées dans l'ensemble du Canada. Les conventions de Genève de 1949 s'appliquent en période de conflits armés internationaux. La Convention de 1949 ainsi que trois conventions précédentes contiennent un article communément désigné sous le nom d'Article III. Cet article vise à assurer la

[Text]

define an armed conflict not of an international character, and, therefore, restricts its field of application. For example, Article III does not cover wars of liberation. The authors of the additional Protocol tried to improve protection of the civilian population by both developing and supplementing modern law with written rules and adapting these rules to take into account the difficulties created by modern warfare.

I would like to quote a few sentences from our brief. By drawing up these two Protocols, the international community has once again taken up the challenge posed by new problems of a humanitarian nature which have arisen out of modern armed conflicts, whether international or not, and has suggested appropriate ways of handling them. The need for expanding the protection of victims of war beyond international conflicts is obvious, considering that in modern warfare nine out of ten victims are civilians. Up until the Second World War, this figure was one civilian out of ten victims. By ratifying the additional protocols of 1977, the Canadian Government will enhance the application of international humanitarian law in Canada and, of particular interest to the Canadian Red Cross, will re-enforce the protective nature of the Red Cross emblem which will be used in the protection of Canadian population should there ever be a conflict of an international or non-international nature involving our country. We urgently encourage the Canadian Government, now that 13 years have passed, to ratify the additional protocols as a means of contributing to peace and demonstrating its support to the humanitarian work of the Red Cross. Such action will further Canada's already significant role as one of the world's leading states in the promotion and support of international humanitarian law. It will be yet another demonstration of Canada's commitment to serving humanity, to protecting fundamental rights and to respecting dignity.

We believe that strengthening the body of international humanitarian law is in the best interests of all states. Insisting upon and enforcing specific standards of human behaviour prepares the ground work for the cessation of hostilities. Canada's ratification of the additional protocols as a humanitarian instrument is a positive step towards world peace and an appreciable demonstration of respect for international humanitarian law and the role played by the Red Cross in that process.

Mr. Chairman, I should mention that during a visit a number of years ago by one of our IRC delegates to Nelson Mandela on Robbin Island where he was incarcerated, Mr. Mandela made the following statement:

The Red Cross is very important, not only for the good it brings, but for the bad it prevents.

That is what the ratification of protocols means to us.

I am prepared to take questions.

Senator Gigantès: The Red Cross is an institution we must cherish. The Canadian Red Cross has a splendid record. Long may they continue. Bills like this would be much less effective if it were not for this kind of organization that goes out into

[Traduction]

protection des victimes en période de conflits armés non internationaux. Toutefois, l'Article 3 ne définit pas spécifiquement ce qu'est un conflit armé de caractère non international et par conséquent le champ d'application de cet article est restreint. Par exemple, l'Article 3 ne couvre pas les guerres de libération. Les auteurs des protocoles d'accompagnement ont essayé d'améliorer la protection de la population civile en remplaçant le droit moderne par des règles écrites et en adaptant ces règles aux difficultés causées par les méthodes de guerre modernes.

J'aimerais vous citer quelques phrases de notre mémoire. En rédigeant ces deux protocoles, la communauté internationale a une fois de plus relevé le défi que posent les conflits armés modernes, internationaux ou non, au chapitre des principes humanitaires, et a formulé les moyens de résoudre ces problèmes. La nécessité de protéger les victimes de la guerre en dehors des conflits internationaux est manifeste étant donné que l'on sait que lors des guerres modernes, neuf victimes sur dix sont des civils. Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, ces chiffres étaient d'un sur dix. En ratifiant les protocoles supplémentaires de 1977, le gouvernement canadien renforcera l'application du droit humanitaire international au Canada et, ce qui intéresse particulièrement la Croix-Rouge canadienne, consolidera la protection assurée à l'emblème de la Croix-Rouge, emblème utilisé pour protéger la population canadienne en cas de conflit national ou international. Nous encourageons instamment le gouvernement canadien, 13 ans après, à ratifier ces protocoles d'accompagnement, pour contribuer à l'effort de paix et pour témoigner son appui aux œuvres humanitaires de la Croix-Rouge. La ratification de ce protocole augmentera le rôle déjà important que le Canada joue parmi les principaux états du monde au chapitre de la promotion et du soutien du droit humanitaire international. Cela manifestera une fois encore la détermination du Canada à servir l'humanité, à protéger les droits essentiels et à respecter la dignité.

Nous croyons que tous les états ont intérêt à ce que le droit humanitaire international soit renforcé. En mettant l'accent sur des normes spécifiques de comportement humain et en appliquant ces normes, on prépare le terrain à la cessation des hostilités. En ratifiant le protocole d'accompagnement, le Canada fera un pas constructif vers la paix mondiale et prouvera son respect du droit humanitaire international et du rôle joué dans ce processus par la Croix-Rouge.

Monsieur le président, lors d'une visite que l'un de nos délégués de la Croix-Rouge internationale a rendue il y a quelques années à Nelson Mandela sur l'île Robbin où il était emprisonné, voici ce que lui a déclaré M. Mandela:

«La Croix-Rouge est très importante, pas simplement pour le bien qu'elle apporte mais aussi pour le mal qu'elle empêche.»

Voilà ce que signifie pour nous la ratification de ces protocoles.

Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le sénateur Gigantès: La Croix-Rouge est une institution que nous devons chérir. Le palmarès de la Croix-Rouge canadienne est impressionnant. Souhaitons qu'elle puisse poursuivre son œuvre longtemps. Des projets de loi comme celui-ci

[Text]

the field and tries to make essentially a law that is described as the "outer limit of law" work, even though most of the time nobody wants it to work in any official capacity.

Senator van Roggen: In the right hand column of the chart that you have given us, where the word "Declaration" appears as opposed to the word "Reservations", does that mean that they made a specific declaration in addition to ratifying the protocol? Have they made a specific declaration adopting the international commission? If so, is that required? Is it anticipated that Canada will be ratifying this protocol with a declaration? What does that mean to those who have not made such a declaration?

Mr. Reiskind: I believe you are correct. Article 90 2.(a) on page 52 of the bill reads:

The High Contracting Parties may at the time of signing, ratifying . . . , or at any other subsequent time, declare that they recognize *ipso facto* . . . in relation to any other High Contracting Party accepting the same obligation—

That is, reciprocity—

—the competence of the Commission to enquire into allegations by such other Party, as authorized by this Article.

So you are correct in that it is upon ratification, upon signing or subsequently upon a special declaration saying that they are prepared to accept the fact-finding commission.

Senator van Roggen: Then reservations relative to the commission must refer to specific reservations on the part of those countries, and they do not want to be bound by the commission.

Mr. Reiskind: The reservations can be reservations relating to any provisions of convention.

Senator van Roggen: Mostly "reservations" is followed by the abbreviation "Int. Commission." Does that mean that most reservations are relative to the commission?

Senator Roblin: I do not think they are related.

Senator van Roggen: It says many times "Reservations", and on the line beneath it says "Int. Commission."

Mr. Reiskind: Those would be completely separate matters. In other words, it says "Reservations" and then there is a semi colon and then "Int. Commission."

Senator van Roggen: What does "Int. Commission" mean?

Mr. Reiskind: That would be the portion of article 90 that I read out to you. The point is that sometimes it can be completely different. The reservation can relate to other articles separate from Article 90.

[Traduction]

n'auraient pas autant d'efficacité si des organisations comme la Croix-Rouge n'existaient pas et ne s'efforçaient pas de faire appliquer sur le terrain ce que l'on pourrait appeler «des lois limites», lorsque personne ne souhaite reconnaître officiellement de telles lois.

Le sénateur van Roggen: Dans la colonne de droite du tableau que vous nous avez distribué, le mot «déclaration» est mentionné par opposition au mot «réserve». Cela signifie-t-il que certains pays ont fait une déclaration spécifique en ratifiant le protocole? Ont-ils spécifiquement déclaré qu'ils reconnaissent la compétence d'une Commission internationale? Si oui, est-ce obligatoire? Est-ce que l'on s'attend à ce que le Canada ratifie ces protocoles en faisant une déclaration? Étant donné que certains pays ont ratifié ce protocole sans faire de déclaration, que cela signifie-t-il?

M. Reiskind: Vous avez raison. Voici ce que stipule l'Article 90(2)(a) page 52:

Les Hautes Parties contractantes peuvent au moment de la ratification . . . ou ultérieurement à tout autre moment, déclarer reconnaître de plein droit . . . à l'égard de toute autre Haute Partie contractante qui accepte la même obligation . . .

C'est le principe de la réciprocité . . .

. . . la compétence de la Commission pour enquêter sur les allégations d'une telle Haute Partie, comme l'y autorise le présent article.

Vous avez raison, c'est bien au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion au protocole que les parties contractantes peuvent faire une déclaration spéciale indiquant qu'elles sont prêtes à reconnaître la compétence de la Commission d'établissement des faits.

Le sénateur van Roggen: Les réserves émises relativement à la Commission concernent donc les pays qui ne souhaitent pas être liés aux décisions de cette Commission.

M. Reiskind: Les réserves émises peuvent porter sur n'importe quelle disposition des conventions.

Le sénateur van Roggen: Dans la plupart des cas, le mot de «réserve» est suivi de l'abréviation «Int. Commission». Cela veut-il dire que la majorité des réserves concernent la Commission?

Le sénateur Roblin: Je ne crois pas.

Le sénateur van Roggen: Le mot «réserve» apparaît à plusieurs reprises, et sur la ligne en-dessous on peut lire «Int. Commission».

M. Reiskind: Cela n'a rien à voir, En d'autres termes, le mot «réserve» est suivi par un point-virgule et ensuite par le mot «Int. Commission».

Le sénateur van Roggen: Que signifie «Int. Commission»?

M. Reiskind: Il s'agit de la partie de l'Article 90 que je vous ai lue. Parfois, les réserves peuvent porter sur des points complètement différents. Elles peuvent porter sur d'autres articles que l'Article 90.

[Text]

Senator Bolduc: It says in the introduction: "It also indicates by the abbreviation "Int. Commission" whether the State concerned has accepted the competence of the . . . Commission . . ."

Senator van Roggen: It is the witnesses chart, not mine, but as I read it those "Reservations" mean that they have reservations relative to the international commission. It says so.

Mr. Reiskind: It states on the covering page:

The fourth column indicates whether the ratification or accession was accompanied by any reservations of declarations (using the State's own designation thereof). It also indicates by the abbreviation "Int. Commission" whether the State concerned has accepted the competence of the International Fact-Finding Commission . . . provided for in Art.90.

In fact, we can have three distinct situations: the state may indicate that it has reservations on certain articles; it can make a declaration on some of the articles, and it can also make a declaration concerning the international commission. They can be three distinct issues. However, whenever you see "Int. Commission" it refers to Article 90.

Senator van Roggen: "Declaration", I am told by the witness, stands alone. I am looking at 1982 and beside Korea is the word "Declaration." We were told a minute ago that "Declaration" means that they have specifically made a declaration under the article accepting the international commission.

Senator Roblin: No, it means that they have made a declaration about God knows what.

Senator van Roggen: It is a reservation of some sort.

The Chairman: Perhaps we should rely on our expert witnesses.

Senator van Roggen: The answer by the witness was that that country has made a declaration accepting the international joint commission.

Commander Fenrick: Perhaps I inadvertently misled the committee. This particular listing is taken from the *Red Cross Review*, and we would normally have said that "Declaration" means an Article 90 declaration concerning the fact-finding commission. However, I think I misread the form and, as a result, misled the committee. The use of the expressions "Declaration" and "reservations" here both appear to be entirely independent of anything referring to the international commission. I think that in referring to the international commission, it is indicating that the particular country has in fact accepted the jurisdiction of the fact-finding commission.

Senator van Roggen: Mr. Chairman, my inclination is to support this legislation in the Senate without amendment, because one would need very good reason for not doing so. But

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Dans l'introduction, l'abréviation «Int. Commission» est également employée pour indiquer qu'un état a reconnu la compétence de la Commission . . .

Le sénateur van Roggen: Il s'agit du tableau déposé par les témoins. Ce n'est pas mon tableau, mais si j'ai bien compris le mot «réserves» indique que ces pays ont exprimé des réserves à propos de la Commission internationale.

M. Reiskind: Cela est mentionné sur la page de couverture:

La quatrième colonne indique que l'adhésion ou la ratification a été accompagnée par des réserves faisant l'objet de déclaration (faisant référence à l'état désigné). L'abréviation «Int. Commission» est également mentionnée quand l'état concerné a reconnu la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits . . . tel que prévu à l'article 90.)

En réalité, nous pouvons avoir affaire à trois situations distinctes: l'état concerné peut indiquer qu'il a des réserves sur certains articles; il peut faire une déclaration sur certains de ces articles, et il peut également faire une déclaration au sujet de la Commission internationale. Il s'agit de trois questions distinctes. Toutefois, chaque fois que vous voyez la mention «Int. Commission», il s'agit de l'article 90.

Le sénateur van Roggen: Le témoin m'indique que l'expression «Déclaration» est mentionnée seule. Pour l'année 1982, je vois que le mot «déclaration» figure à côté de la Corée. Il y a une minute, on nous a dit que l'expression «déclaration» signifiait que certains pays avaient fait une déclaration spécifique concernant l'article relatif à la reconnaissance de la Commission internationale.

Le sénateur Roblin: Non, cela veut dire qu'ils ont tout simplement fait une déclaration sur n'importe quel sujet.

Le sénateur van Roggen: C'est une sorte de réserve.

Le président: Nous pourrions peut-être demander conseil à nos témoins experts.

Le sénateur van Roggen: Nos témoins nous ont répondu que lorsque le mot «déclaration» figurait à côté du nom d'un pays, cela voulait dire que ce pays avait fait une déclaration en vertu de laquelle il reconnaissait la compétence de la Commission internationale.

Le Commandant Fenrick: J'ai peut-être induit en erreur le comité sans le vouloir. Cette liste est tirée de la revue «Red Cross Review». Normalement, le mot «déclaration» signifie qu'une déclaration a été faite relativement à la Commission d'établissement des faits prévus par l'Article 90. Cependant, j'ai peut-être mal compris cette liste et c'est peut-être pour cela que j'ai induit en erreur le comité. L'emploi des expressions «déclarations» et «réserves», semble ne pas avoir le moindre rapport avec la Commission internationale. Par contre, lorsque ces expressions font référence à la Commission internationale, cela signifie que les pays concernés ont reconnu la compétence de la Commission d'établissement des faits.

Le sénateur van Roggen: Monsieur le président, je serai tenté d'appuyer ce projet de loi au Sénat sans modification, car il faudrait de très bonnes raisons de le modifier. Cependant, il

[Text]

one must be concerned when endless numbers of either Third World or very small countries have ratified it but with reservations of one sort or another. Most of our allies either have not ratified it or have reservations. Without being told what those reservations are or what the declarations are all about, in each individual case, particularly in some leading countries, we do not know whether Canada is then going to be ratifying it with reservations or with a declaration in favour or against the commission.

The Chairman: I asked if the title would stand, and I heard agreement. Clauses 1 through 8 carried. Shall the schedule carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill without amendment?

Senator Grafstein: Is it possible to report the bill without amendment and raise a question in our report with respect to the issues Senator van Roggen raised so that at least we could have some official statement from the government that the reservations with respect to the International Fact-Finding Commission was considered?

The Chairman: We do not need to go into this in a committee report. There is the third reading stage where conceivably the motion will be defeated, and we could ask the government for assurances and clarifications as to its intention at that time. If it does not respond favourably, then presumably—

Senator Grafstein: I am not suggesting that we should have a minority report, but if other members have the same qualms—

The Chairman: If what I am suggesting is not satisfactory, then of course we could do that. I wonder if we want to go through the agony of trying to draw up that kind of textual report when we could deal with it at the third reading stage.

Senator Roblin: There is a problem that I am sympathetic to, and that is that we have not had a statement of government policy on this bill. We have heard the departmental people and others, but I, for one, would like to know whether there are going to be any reservations or declarations and whether the government intends to accept the International Commission or not. Those are policy matters and we cannot expect these witnesses to explain them. I am not sure that I want to raise a question of being more specific about it, but it seems to me that when you present this motion to the house you might raise those points.

The Chairman: I would be prepared to do that.

Senator van Roggen: Mr. Chairman, could such a statement of government policy not be brought to you as Chairman and circulated to members of the committee before you report to the Senate?

[Traduction]

est préoccupant de constater qu'un nombre infini de pays du Tiers-monde ou de très petits pays ont ratifié ce protocole, mais sous toute forme de réserves. Quant à la majorité de nos alliés, ils ne l'ont pas ratifié ou encore ils l'ont ratifié sous certaines réserves. Étant donné que nous ne savons pas quel est l'objet de ces réserves ou quel est le contenu des déclarations qui ont été faites dans chaque cas particulier, et notamment par certains pays de première ligne, nous ne savons pas si le Canada devrait le ratifier sous certaines réserves ou avec une déclaration favorable ou non à la Commission.

Le président: Je vous ai demandé si vous approuviez le titre, et je vous ai entendu me répondre que oui. Les articles 1 à 8 sont adoptés. L'annexe est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Dois-je renvoyer ce projet de loi sans modification?

Le sénateur Grafstein: Est-il possible de renvoyer ce projet de loi sans modification et de poser une question dans notre rapport relativement aux points du sénateur van Roggen ainsi, nous pourrions obtenir une réponse officielle de la part du gouvernement à la question de savoir s'il a envisagé d'exprimer des réserves à propos de la Commission internationale d'établissement des faits?

Le président: Nous n'avons pas besoin de poser cette question dans le rapport de notre comité. Si la motion est rejetée en troisième lecture, nous pourrions alors demander au gouvernement de préciser ses intentions. Si la réponse ne nous satisfait pas, il est probable...

Le sénateur Grafstein: Il ne s'agit pas de présenter un rapport minoritaire, mais si d'autres membres ont les mêmes doutes...

Le président: Si vous n'êtes pas d'accord avec ce que je vous propose, nous pouvons bien sûr procéder ainsi. Je me demande si cela vaut la peine d'aborder cette question dans le texte de notre rapport, alors que nous pourrions l'aborder à l'étape de la troisième lecture.

Le sénateur Roblin: Il y a cependant un point sur lequel je suis d'accord, à savoir que nous ne connaissons pas l'énoncé de politique du gouvernement sur ce projet de loi. Nous avons entendu les fonctionnaires du ministère et d'autres représentants, mais j'aimerais bien savoir si le gouvernement a l'intention d'exprimer des réserves ou de faire une déclaration, ou encore s'il entend reconnaître la compétence de la Commission internationale ou non. Ce sont des questions de politique, et nous ne pouvons pas nous attendre à ce que nos témoins y répondent. Je ne pense pas qu'il faille poser une question plus précise, mais je crois que lorsque vous présenterez cette motion à la Chambre, ces points devraient être soulevés.

Le président: Je suis prêt à le faire.

Le sénateur van Roggen: Monsieur le président, ne pourriez-vous pas obtenir un énoncé de politique de la part du gouvernement en votre qualité de président, et ne pourriez-vous pas le

[Text]

The Chairman: If I am instructed to report the bill without amendment I am obliged to do that without any delay whatsoever. I am under instructions from the committee to do that. I do not think we can make the approval hypothetical.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, I do not sense that any member wants to withhold approval; but what I am sensing from Senator Roblin's comments as well is that we would like to receive an unconditional parallel statement of government policy with respect to the reservations that were made by our allies.

Senator Roblin: I want to make my position clear. I will vote for the bill whether or not I receive a statement from the government on these three points. I approve of the idea that we should report the bill without amendment, but I am not adverse to the suggestion that we should ask for clarification at some time.

The Chairman: When you say "we" should ask, you mean a committee statement in the report?

Senator Roblin: I will leave that alone because there are various ways of doing these things. One way is to pick up the telephone and ask the minister.

The Chairman: My thought—and it seems to have fallen on arid ground—was that we would report the bill without the amendment, agree with the government that the bill is fine, but ask what it plans to do when it gets the bill. We may not be so cooperative at the third reading stage unless the government is forthcoming with its views.

Senator Roblin: I am not sure that that is as productive as it should be. You cannot make a conditional statement like that if you are reporting the bill without amendment.

The Chairman: The committee would not be doing that, but individual members might take that attitude.

Senator Roblin: Individual members can do what they like, but it seems to me that once we report the bill without amendment, then our official position is that we are going to pass it without amendment. The fact that we want more information is an important consideration, but we should not make passing the bill conditional on that.

The Chairman: So you are saying to me that we will pass the bill, but that we will make a report saying that we want to know whether the government, when it ratifies, will make a declaration, whether it will voice any reservations on behalf of the government as distinct from the Parliament of Canada, and whether it intends to accept the competence of the International Commission.

Senator van Roggen: Exactly. What the committee report should include, Mr. Chairman, with respect, is a recommendation to the chamber that it not proceed with third reading until such a statement is made by the government.

[Traduction]

distribuer à tous les membres du comité avant de faire rapport au Sénat?

Le président: Si je reçois pour instruction de renvoyer ce projet de loi sans modification, je serai obligé de le faire sans tarder. Le comité m'a donné des instructions en ce sens, je ne pense pas que notre approbation puisse être conditionnelle.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, il ne s'agit pas de retarder notre approbation; mais si j'ai bien compris ce qu'a dit le sénateur Roblin, je pense qu'il serait bon que nous recevions un énoncé de la politique du gouvernement relativement aux réserves exprimées par nos alliés.

Le sénateur Roblin: Je voudrais que ma position soit très claire. Que le gouvernement nous fournisse ou non un énoncé de politique sur ces trois points, j'ai l'intention de voter pour ce projet de loi. Je suis favorable à ce que nous renvoyions ce projet de loi sans modification, mais je ne m'oppose pas à ce que nous demandions ultérieurement des précisions.

Le président: Quand vous dites «nous», vous voulez dire que notre comité doit l'indiquer dans son rapport?

Le sénateur Roblin: Il y a plusieurs façons de procéder. On peut également poser la question au ministre par téléphone.

Le président: Je pensais—mais il semble que cela n'a pas été entendu—que nous pourrions renvoyer ce projet de loi sans modification, c'est-à-dire signifier au gouvernement que ce projet de loi nous convient mais que nous souhaitons connaître ce qu'il entend faire par la suite. Si le gouvernement ne nous éclaire pas sur ses intentions, nous ne serons peut-être pas aussi coopératifs à l'étape de la troisième lecture.

Le sénateur Roblin: Je ne pense pas que cela aussi productif que nous le souhaiterions. Si vous renvoyez le projet de loi sans modification, vous ne pouvez pas faire en même temps une telle déclaration conditionnelle.

Le président: Le comité ne peut pas le faire, mais les membres eux peuvent le faire, à titre particulier.

Le sénateur Roblin: Les membres peuvent faire ce qu'ils veulent, mais il me semble que si nous renvoyons ce projet de loi sans modification, cela signifie officiellement que nous sommes prêts à ce qu'il soit adopté sans modification. Il est important que nous obtenions un complément de renseignements, mais notre adoption du projet de loi ne devrait pas dépendre de cela.

Le président: Ce que vous voulez, c'est que nous adoptions ce projet de loi, mais que j'indique dans mon rapport que nous souhaitons savoir si le gouvernement a l'intention de ratifier ce protocole en faisant une déclaration ou sous certaines réserves. Nous voulons savoir si le gouvernement, qui est une entité distincte du Parlement du Canada, a l'intention de reconnaître la compétence de la Commission internationale.

Le sénateur van Roggen: Exactement. Monsieur le président, le rapport du comité devrait inclure une recommandation demandant à la Chambre de ne pas passer à l'étape de la troisième lecture tant que le gouvernement n'a pas émis un énoncé de politique sur ce point.

[Text]

Senator Roblin: I would not go that far. I think it is appropriate for the committee to include these considerations in its report and express the hope that we will receive an answer. But I would not say that third reading is conditional on that statement.

Senator Grafstein: I agree with Senator Roblin. If we can receive a unanimous statement from the committee that we would like a response to these issues, which are not tied into the approval of the report, at least we have made our point on a unanimous basis and it does not prejudice our work on third reading.

The Chairman: Is it acceptable that we will say that we are unanimous in believing that this information ought to be forthcoming and report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That will be done. I want to thank the witnesses for coming this afternoon. They have provided us with very constructive consideration of the bill, and we are most appreciative for the help and the candour with which you have made your evidence available. I would like to tell the members of the committee that next week we will have guests. I am going to ask the Senate for permission that the committee meet at 4 o'clock next Tuesday, notwithstanding that the Senate may then be sitting, and we will have with us a delegation from the U.S.S.R. Supreme Soviet, led by Mr. Rafik Nishanov, who is the Chairman of the Soviet of the Nationalities. I do not know why they think that is the appropriate body for us. Thank you very much. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Je n'irais pas aussi loin. Je crois qu'il est approprié que le rapport du comité reflète ces considérations et indique que nous espérons recevoir une réponse. Cependant, je ne pense pas que la troisième lecture doive dépendre de l'énoncé du gouvernement.

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord avec le sénateur Roblin. Si les membres du comité pouvaient décider à l'unanimité que nous souhaitons obtenir une réponse sur ces questions, sans que cela mette en cause l'approbation du rapport, nous ferions connaître notre point de vue à l'unanimité sans que cela porte préjudice à nos délibérations en troisième lecture.

Le président: Êtes-vous d'accord pour que nous indiquions que nous estimons à l'unanimité que ces renseignements devraient nous être fournis, mais que nous renvoyons ce projet de loi sans modification?

Des voix: D'accord.

Le président: Dois-je renvoyer ce projet de loi sans modification?

Des voix: D'accord.

Le président: Ce sera fait. Je voudrais remercier les témoins d'être venus cet après-midi. Ils nous ont apporté une contribution très constructive dans notre étude du projet de loi et nous apprécions au plus haut point la franchise avec laquelle ils ont témoigné. J'aimerais signaler aux membres du comité que nous allons avoir des invités la semaine prochaine. Je vais demander au sénat la permission de nous réunir à 4 h 00 mardi prochain, que le Sénat siège ou pas. Nous allons recevoir une délégation de l'URSS, dirigée par M. Rafik Nishanov, le président du Soviet des nationalités. Je ne sais pas pourquoi on a jugé bon qu'il compareisse devant le Sénat. Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of External Affairs:

Jason Reiskind, Deputy Director, Legal Operations Division.

From the Department of National Defence:

Cdr. W. J. Fenrick, Director of Law/International;

Capt. J. S. A. DesRoches (N), Deputy Judge Advocate General/Advisory.

From the Department of Justice:

Lewis Levy, Senior Counsel, Constitutional and International Law.

From the Canadian Red Cross Society:

Mr. George Weber, Secretary General and Chief Executive Officer.

Du ministère des Affaires extérieures:

Jason Reiskind, directeur adjoint, Direction des opérations juridiques.

Du ministère de la défense nationale:

Cdr. W. J. Fenrick, directeur juridique—Droit international;

Capt. J. S. A. DesRoches (M), juge-avocat général adjoint—Consultations.

Du ministère de la justice:

Lewis Levy, avocat-conseil, Droit constitutionnel et international.

De la Société canadienne de la Croix-Rouge:

M. George Weber, secrétaire général et président-directeur général.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, June 5, 1990

Issue No. 30
Second Proceedings on:

The impact of developments
in Europe on
Canadian Foreign and
Defence Policies

APPEARING:

A Delegation of the
Supreme Soviet

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

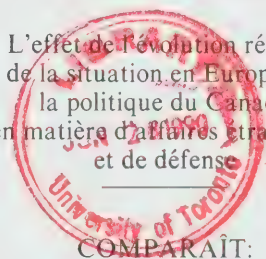
Le mardi 5 juin 1990

Fascicule n° 30
Deuxième fascicule concernant:

L'effet de la révolution récente
de la situation en Europe sur
la politique du Canada
en matière d'affaires étrangères
et de défense

COMPARAÎT:

Une délégation du
Soviet suprême



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*
The Honourable Senators:

Asselin	Grafstein
Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Bosa	*Murray, P.C. (or Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, P.C.
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish-Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart
Les honorables sénateurs:

Asselin	Grafstein
Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Bosa	*Murray, c.p. (ou Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, c.p.
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish-Guysborough</i>)

**Membres d'office*
(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, May 2, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*), moved, seconded by the Honourable Senator Marsden:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on Canadian links with Europe in the light of political, economic and security developments—particularly on the emergence of a unified Germany and on the creation or the readaptation of political, economic and security structures to accommodate the changing shape of Europe—with a view to making recommendations for Canadian policy towards Europe, the European Community, and certain multilateral institutions including NATO, NORAD, the Conference on Security and Cooperation in Europe and others as appropriate.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 2 mai 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Marsden:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à faire une étude, à entendre des témoignages et à faire un rapport sur les liens entre le Canada et l'Europe à la lumière des changements politiques, économiques et militaires—et plus particulièrement sur la réunification de l'Allemagne et sur la création de nouvelles structures politiques, économiques et militaires, ou le réaménagement des structures actuelles, que cette évolution impose—en vue de recommander au besoin des changements à la politique du Canada à l'égard de l'Europe, de la Communauté européenne et de certains organismes multilatéraux, notamment l'OTAN, le NORAD, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et tout autre organisme visé, le cas échéant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 5, 1990
(36)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Asselin, Atkins, Bolduc, Bosa, Fairbairn, Frith, Gigantès, Grafstein, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Ottenheimer, Roblin and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (13)

Other Senators present: The Honourable Senators Haidasz, Macquarrie, Stollery and van Roggen. (4)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Michael Kalnay, Assistant Advisor.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Appearing:

Rafik N. Nishanov, Chairman of the Soviet of Nationalities, USSR Supreme Soviet;

Anatoly A. Anaviev, Deputy Chairman of the USSR Supreme Soviet Foreign Affairs Committee; and Chief editor of the *October* magazine;

Yuri V. Goulyaev, Member of the Soviet of the Union Commission on transport, communications and informatics; and Director of the USSR Academy of Sciences, Institute of radiotechnics and electronics;

Vitali N. Kalish, People's Deputy of the USSR, Zaporozhie electrometallurgical plant;

Valentina I. Semenko, Secretary of the USSR Supreme Soviet Legislative Committee; and Chairman of the Ivanovo Regional Court;

Clara S. Hallik, Member of the Soviet of Nationalities Commission on national policy and Interethnic relations.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated May 2, 1990, "To hear evidence and to examine and report on Canadian links with Europe in the light of political, economic and security developments—particularly on the emergence of a unified Germany and on the creation or the readaptation of political, economic and security structures to accommodate the changing shape of Europe—with a view to making recommendations for Canadian policy towards Europe, the European Community, and certain multilateral institutions including NATO, NORAD, the Conference on Security and Cooperation in Europe and others as appropriate".

The Chairman welcomed the delegation from the Supreme Soviet. Mr. Rafik N. Nishanov, Chairman of the Soviet of Nationalities of the Union of Soviet Socialist Republics and Head of the delegation introduced his colleagues. Questions were asked and answered from both the members of the Soviet delegation and members of the Committee.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 5 JUIN 1990
(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Asselin, Atkins, Bolduc, Bosa, Fairbairn, Frith, Gigantès, Grafstein, LeBlanc (*Beauséjour*), MacEachen, Ottenheimer, Roblin et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (13)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Haidasz, Macquarrie, Stollery et van Roggen. (4)

Également présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: M. Michael Kalnay, conseiller adjoint.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Comparaissent:

Rafik N. Nishanov, président du Soviet des nationalités, Soviet suprême de l'URSS;

Anatoly A. Anaviev, vice-président du Comité des affaires étrangères du Soviet suprême de l'URSS; et rédacteur en chef de la revue *Octobre*;

Yuri V. Goulyaev, membre de la Commission des transports, des communications et de l'informatique du Soviet de l'Union; et directeur de l'Institut de radiotechnique de l'Académie des sciences de l'URSS;

Vitali N. Kalish, député du peuple de l'URSS, usine électrométallurgique de Zaporozhie;

Valentina I. Semenko, secrétaire du comité législatif du Soviet suprême de l'URSS; et présidente de la Cour régionale d'Ivanovo;

Clara S. Hallik, membre de la Commission de la politique nationale et des relations interethniques du Soviet des nationalités.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi du 2 mai 1990 «Faire une étude, entendre des témoignages et faire un rapport sur les liens entre le Canada et l'Europe à la lumière des changements politiques, économiques et militaires—et plus particulièrement sur la réunification de l'Allemagne et sur la création de nouvelles structures politiques, économiques et militaires, ou le réaménagement des structures actuelles, que cette évolution impose—en vue de recommander au besoin des changements à la politique du Canada à l'égard de l'Europe, de la Communauté européenne et de certains organismes multilatéraux, notamment l'OTAN, le NORAD, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et tout autre organisme visé, le cas échéant.

Le président souhaite la bienvenue aux délégués du Soviet suprême de l'URSS. M. Rafik N. Nishanov, président du Soviet des nationalités de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et chef de la délégation présente ses collègues. Il s'ensuit une période de questions et de réponses à laquelle par-

At 5:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

ticipent et les membres de la délégation soviétique et les membres du Comité.

À 17 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 5, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4 p.m. to study the impact of developments in Europe on Canadian Foreign and Defence Policies.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, it is our great pleasure to have as our guests today, members of the Supreme Soviet of the Union of Soviet Socialist Republics. The Chairman of the group, Mr. Rafik Nishanov, is the Chairman of the Soviet of Nationalities, U.S.S.R. Supreme Soviet Head of the delegation. I shall ask him to introduce the members of his delegation after I have said a brief word.

This is a very special kind of meeting for our committee. We do not have witnesses today. In fact, to some extent, senators may be witnesses because our guests are here to learn how we conduct our business. I suspect that they will want to ask us some questions, not embarrassing ones of course. We will then ask questions on matters which may be helpful to us. With those introductory words, and repeating my cordial welcome, I would invite the head of the delegation, Mr. Rafik Nishanov, to introduce his group.

Mr. Rafik Nishanov, Chairman of the Soviet of Nationalities, U.S.S.R. Supreme Soviet, Head of the delegation: (English translation) Mr. Chairman and honourable senators, we are very grateful for this invitation of the Canadian Parliament to come here. We have been here for a few days now and we have had a very warm welcome. We are interested in forging new contacts and exchanging views. I think, even before the conclusion of our discussion, that I can tell you that this is an extremely useful and fortuitous event.

Allow me to present the other members of the delegation. On my left is Mr. Anatoly Anaviev, Deputy Chairman of the U.S.S.R. Supreme Soviet Foreign Affairs Committee and Chief editor of the *October* magazine. He is a well-known Soviet writer. Next to him is Mr. Vitali Kalish, People's Deputy of the U.S.S.R. He is from the Ukraine and from the Zaporozh'e electrometallurgical plant. Next to him is the Deputy Chairman of the committee on Industry and Telecommunications, Mr. Yuri Goulyayev, an academician who has studied, in particular, the problems of telecommunications. Next to him is Mrs. Valentina Semenko, Secretary of the U.S.S.R. Supreme Soviet Legislative Committee. She works as a judge in the Ivanovo Regional Court. We also have with us Mrs. Clara Hallik, who is a member of the Soviet of Nationalities Commission on National Policy and Interethnic Relations. She represents the Baltic Republics and, in particular, the Estonian Soviet Republic.

We are grateful to you for your reception, and we are ready to exchange views with you. We have some experts with us, who are staff from the Supreme Soviet and some staff from the Ministry of Foreign Affairs.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 5 juin 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères s'est réuni aujourd'hui à 16 heures afin d'étudier l'incidence des nouveaux événements en Europe sur les politiques du Canada en matière d'affaires étrangères et de défense.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes très heureux de compter parmi nos invités aujourd'hui des membres du Soviet suprême de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS). Le chef de la délégation est M. Rafik Nishanov, président du Soviet des nationalités, Soviet suprême de l'URSS. Je lui demanderai de nous présenter les membres de sa délégation lorsque j'aurai fait quelques remarques préliminaires.

Il s'agit pour nous d'une réunion très spéciale. Nous n'avons pas de témoins aujourd'hui. En fait, dans une certaine mesure, les sénateurs peuvent jouer le rôle de témoins parce que nos invités sont ici pour examiner nos modalités de fonctionnement. J'ai l'impression qu'ils vont vouloir nous poser des questions—pas des questions embarrassantes, bien sûr. Après quoi c'est nous qui allons leur poser des questions. Sur ces quelques commentaires, et en lui souhaitant à nouveau une cordiale bienvenue, j'invite le chef de la délégation, M. Rafik Nishanov, à nous présenter les membres de son groupe.

M. Rafik Nishanov, président du Soviet des nationalités, Soviet suprême de l'URSS, chef de la délégation: (traduction) Monsieur le président et honorables sénateurs, nous sommes très heureux de cette invitation du Parlement canadien. Nous sommes ici depuis déjà quelques jours et nous avons reçu un accueil très chaleureux. Nous sommes intéressés à nouer de nouveaux contacts et à échanger des opinions. Je pense que je peux vous dire dès maintenant qu'il s'agit d'un événement extrêmement heureux et utile.

Permettez-moi de vous présenter les autres membres de la délégation. À ma gauche, M. Anatoly Anaviev, vice-président du Comité des affaires étrangères du Soviet suprême de l'URSS et rédacteur en chef du magazine *October*. C'est un écrivain soviétique bien connu. Près de lui se trouve Vitali Kalish, député du peuple de l'URSS. Il est d'Ukraine, de l'usine électrometallurgique de Zaporozh'e. Près de lui se trouve le vice-président du Comité de l'industrie et des télécommunications, Yuri Goulyayev, un académicien qui a beaucoup étudié les problèmes de télécommunications. M^{me} Valentina Semenko, secrétaire du Comité législatif du Soviet suprême de l'URSS. Elle travaille comme juge à la Cour régionale d'Ivanovo. M^{me} Clara Hallik, qui est membre de la Commission du Soviet des ethnies sur la politique nationale et les relations internationales. Elle représente les Républiques baltes, et en particulier la République soviétique d'Estonie.

Nous vous remercions de la réception que vous nous avez réservée et nous sommes prêts à échanger des idées. Nous avons quelques experts avec nous, quelques-uns du Soviet suprême et quelques-uns du ministère des Affaires étrangères.

[Text]

The Chairman: Let me say a word or two about our Senate and particularly about this committee. The Senate is a relatively small body of 104 members when our numbers are complete. At the moment we are 94 in number. Most of the work of the Senate is done, not in the chamber but, rather, in committees. It is very different from what happens in the House of Commons. Members of the House of Commons are elected, and they like to make long and passionate speeches which they send back to the people in their constituencies in the hope that they will be re-elected. We do not have to do that in the Senate.

At one time I was a member of the House of Commons. I must say that I have found the work of the Senate much more personally gratifying, particularly the work of the committees.

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs is occasionally given legislative work. For example, we have just completed considering a bill from the House of Commons to amend the Geneva Conventions Act. Because of the nature of our work, foreign affairs, we do not have anything like the kind of legislative burden of some of our other committees. We deal mainly with foreign affairs matters, particularly those relating to trade. We have published reports on Canada-U.S. trade relations; on Canada-Caribbean relations; on Canadian relations with the European community which is rather dated now, and our most recent work related to the Canada-United States of America Free Trade Agreement. After that agreement became effective, the Senate authorized this committee to conduct a monitoring operation to examine the initial stages of the implementation of the agreement. We recently produced a fairly extensive report covering the first year of the implementation of that agreement. Most of the work of the committee tends to be on subject matters rather than on bills.

We were recently given a further reference by the Senate. They were so pleased with our work on the Free Trade Agreement that they thought we should take on more labours. They gave us a second reference to hear evidence and to examine and report upon Canadian links with Europe in the light of political, economic and security development, particularly on the emergence of a united Germany and on the creation or re-adaptation of political, economic and security structures to accommodate the changing shape of Europe with a view to making recommendations for a Canadian policy toward Europe, the European Community, and certain multilateral institutions including NATO, NORAD, the Conference on Security and Cooperation in Europe and others as appropriate.

You can see that there is, as we say in English, much on our plate just now. I say those words to give you some idea of the kind of activity that comes to this committee of the Senate.

Members of the committee, I am sure, would welcome questions concerning our Senate and the work of our committees, not necessarily only this committee. I am told by my col-

[Traduction]

Le président: Permettez-moi de donner quelques explications au sujet du Sénat, et en particulier au sujet de ce comité. Lorsque tous ses sièges sont occupés, le Sénat demeure un organisme assez restreint de 104 membres. À l'heure actuelle, nous comptons 94 membres. Le Sénat accomplit la majeure partie de son travail en comité plutôt qu'en chambre. Cela est très différent de ce qui se passe à la Chambre des communes. Les députés de la Chambre des communes sont élus, et ils aiment bien prononcer des discours longs et passionnés qu'ils font ensuite parvenir aux gens de leur circonscription dans l'espoir de se faire réélire. Rien de tel au Sénat.

À un certain moment, j'étais membre de la Chambre des communes. Je dois dire que je trouve le travail du Sénat beaucoup plus gratifiant sur le plan personnel, en particulier le travail des comités.

À l'occasion, il est demandé au Comité des affaires étrangères d'accomplir du travail législatif. Par exemple, nous venons tout juste d'examiner un projet de loi de la Chambre des communes visant à modifier la Loi sur les Conventions de Genève. À cause de l'objet de notre travail, les affaires étrangères, nous n'avons pas le genre de fardeau législatif dont doivent se charger certains de nos autres comités. Mais nous avons passablement de travail en ce qui a trait aux affaires étrangères, et en particulier aux questions commerciales. Nous avons publié des rapports sur les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, entre le Canada et les Antilles et entre le Canada et la Communauté européenne—qui commence d'ailleurs à dater; notre document le plus récent concerne l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique. Après que cet accord est entré en vigueur, le Sénat a autorisé notre comité à exercer une surveillance des étapes initiales de mise en œuvre. Il y a peu de temps, nous avons produit un rapport assez volumineux sur cet accord. Je dirais donc que la majeure partie du travail du Comité porte plutôt sur des sujets que sur des projets de loi.

Récemment, le Sénat nous a confié un autre mandat. Ses membres ont été tellement satisfaits de ce que nous avons accompli relativement à l'Accord de libre-échange qu'ils ont jugé bon de nous confier un autre travail. Ils nous ont donc demandé d'entendre des témoins et de présenter un rapport au sujet des liens qui unissent le Canada et l'Europe à la lumière de l'évolution de la situation sur les plans politique, économique et de la sécurité, et en particulier de l'émergence d'une Allemagne réunifiée et de la création de nouvelles structures ou de la réadaptation des anciennes compte tenu du nouveau visage de l'Europe. L'objectif est de recommander une politique du Canada à l'égard de l'Europe, de la Communauté européenne et de certaines institutions multilatérales, dont l'OTAN, le NORAD, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, etc.

Vous pouvez constater que nous avons, comme le dit l'expression, du pain sur la planche. J'ai fourni ces précisions pour vous donner une idée du genre de travail qui est demandé au présent comité du Sénat.

Je suis certain que les membres du Comité seront heureux de répondre aux questions concernant le Sénat et le travail de nos comités, et non pas seulement du présent comité. Mes col-

[Text]

leagues—who I will introduce when there is an occasion—that they are prepared to answer any questions you may have. Please proceed.

Mr. Anatoly A. Anaviev, Deputy Chairman of the USSR Supreme Soviet Foreign Committee, Chief Editor of the October Magazine: (English translation) I would like to ask you a question. How much work does this Senate committee do on the formulation of foreign policy in international relations; what policy responsibilities do you have; and what is your mandate? What is your role in terms of economic policies? What is the committee's legislative role; do you participate in the legislative process; and, if so, within what framework?

The Chairman: The conduct of foreign affairs is the responsibility of the executive government. We do not participate in the formulation of a policy except indirectly. We do, through these studies, hope to prod the executive government to do what ought to be done, but that is their responsibility and not ours.

The same would apply with regard to trade matters. The executive government takes the initiative, but again we try to make sure that they see the prospects before them and take the right initiatives.

Insofar as legislation is concerned, the powers of the Senate of Canada are comparable to those of our House of Commons. We distinguish, as you will have detected, between the executive government, which is the Queen represented in Canada by a Governor General, and Her ministers on the one hand and Parliament. Parliament is a legislative body. No measure can become statute law without having passed both houses of Parliament.

It is from the fact that Parliament can refuse to authorize new taxes, can refuse to authorize certain annual expenditures, and, indeed, can refuse to enact any new statute of law that the influence of the Parliament on the executive government is asserted. Specifically, no measure can become an Act of Parliament until it has passed the Senate.

Mr. Anaviev: (English translation) What about the formulation? Does the committee come forward with initiatives in terms of law-making legislation?

The Chairman: I will ask Senator Roblin to deal with that. I should say that the executive government in Canada is now in the hands of the Progressive Conservative Party which has the majority in the House of Commons. The Senate, on the other hand, has a Liberal majority. Since I am a Liberal and Senator Roblin is a Progressive Conservative, he does not necessarily agree with all the nuances of what I say and I do not agree with him on the nuances of all he says. Generally speaking, I think it could be said that our understanding of the system is identical.

Senator Roblin: I would like to cover two points and the first relates to what this committee does. One of the most important things we do is provide an opportunity for public hearings. That means that when we are considering a bill in this com-

[Traduction]

lègues me disent qu'ils sont prêts à le faire—et je vous les présenterai au moment opportun. Si vous avez des questions ou si vous avez des observations à faire, la parole est à vous.

M. Anatoly A. Anaviev, vice-président du Comité des affaires étrangères du Soviet suprême de l'URSS, rédacteur en chef du magazine Octobre: (traduction) J'aimerais vous poser une question. Au sein du présent Comité, dans quelle mesure contribuez-vous à la formulation de la politique du pays touchant les relations internationales? Quelles sont vos responsabilités en ce qui a trait aux politiques, et quel est votre mandat? Quel est votre travail en ce qui a trait aux politiques économiques? Avez-vous un mandat à cet égard? Enfin, quel est votre rôle législatif? Est-ce que vous participez au processus législatif? Dans l'affirmative, dans quel cadre?

Le président: La conduite des affaires étrangères relève du pouvoir exécutif. Nous ne participons pas directement à la formulation d'une politique. Par le truchement des études que j'ai mentionnées, nous espérons amener le pouvoir exécutif à faire ce qui doit être fait, mais c'est sa responsabilité et pas la nôtre.

La même chose s'appliquerait aux questions commerciales. L'exécutif prend l'initiative, mais nous essayons de faire en sorte qu'il examine différentes perspectives et qu'il prenne les bonnes décisions.

En ce qui concerne les textes de loi, les pouvoirs du Sénat du Canada se comparent à ceux de la Chambre des communes. Comme vous avez pu le constater, nous distinguons entre le pouvoir exécutif, c'est-à-dire la Reine représentée au Canada par un gouverneur général et ses ministres. Nous distinguons entre le pouvoir exécutif d'une part et le Parlement d'autre part. Le Parlement est un organe législatif. Aucune disposition ne peut devenir loi sans avoir été approuvée par les deux chambres du Parlement.

L'influence du Parlement sur le pouvoir exécutif se concrétise dans le fait que le premier peut refuser d'autoriser de nouveaux impôts ou d'autoriser certaines dépenses annuelles, ou encore d'adopter toute nouvelle loi. Plus précisément, aucune mesure ne peut devenir une loi du Parlement si elle n'a pas reçu l'assentiment du Sénat.

M. Anaviev: (traduction) Qu'en est-il de la formulation? Que fait le comité? Le comité prend-il des initiatives pour ce qui est d'élaborer des lois?

Le président: Je vais demander au sénateur Roblin de vous répondre. Je signale toutefois qu'à l'heure actuelle, c'est le parti progressiste-conservateur qui détient le pouvoir exécutif au Canada. Il dispose de la majorité à la Chambre des communes. D'autre part, il y a une majorité libérale au Sénat. Je suis un libéral; le sénateur Roblin est progressiste-conservateur. Il n'est pas nécessairement d'accord avec tout ce que je dis, et vice versa. En règle générale, toutefois, je pense qu'on pourrait dire que notre compréhension du système est identique.

Le sénateur Roblin: J'aimerais parler de deux choses. Tout d'abord, que fait le présent comité? L'un des éléments les plus importants de notre travail consiste à donner au public l'occasion de se faire entendre. Cela veut dire que lorsque notre

[Text]

mittee or when we are considering a subject matter like free trade, we invite members of the general public, no matter who they are, to come to the committee and give us their opinions. I think we perform quite an important function in providing a forum for public discussion and input on the subjects before us.

We can take the recommendations that come to us and incorporate them into our reports, or we can sometimes try to incorporate them into the proposed legislation. This role of providing a public forum for the ventilation of issues to which any Canadian may come and speak is, I think, quite an important part of what we do.

Respecting legislation, we not draft legislation in the Senate or in this committee. Legislation is drafted by the Prime Minister and cabinet, the executive branch, and they present the bills to Parliament. We only get a crack at them after the House of Commons has dealt with them. We then have an opportunity to add our input to the legislative process. We do not originate bills, but we do deal with them.

The Chairman: Senator van Roggen, you have the floor.

Senator van Roggen: Mr. Chairman, while on this subject, I think it would be helpful if one thing were made very clear. Some of our guests, either on this trip or on other occasions, may visit the United States. You must understand that there is an enormous difference between the division of powers in a parliamentary democracy and in the United States federal system. The United States federal system is described as a series of checks and balances. The administration and extreme power lies in the Congress. I say it is extreme power because it is a very real power. A Senate committee on foreign affairs in the U.S. may have a staff of 200 people and operate almost in competition with the State Department. We do not operate the same way under a parliamentary system.

The Senate, generally—not a Senate committee—as Senator Roblin has pointed out, has real power in that nothing can become law in the way of statute law in the country until it is passed the House of Commons and the Senate. However, the administration of that law, the conduct of foreign affairs and the conduct of trade policy is in the administration—that is, in the Prime Minister and his ministers.

It is important that you not be confused between the system in the United States and our system, which is very different. We can study a subject, bring out a report and make recommendations. The government will sometimes adopt it or parts of it; but at other times they will not agree with our findings.

The Chairman: But it is important, to reiterate my point, that if the executive government does not do what the House of Commons thinks is proper, the House of Commons can refuse to vote money. In other words, they can refuse to pass the government's bills, thus bringing on an election.

It is different from the U.S. system, where their terms of office are two years for the House of Representatives, four years for the presidency and six years for their Senate. Here, if the government loses the confidence of the House of Com-

[Traduction]

mité examine un projet de loi, ou qu'il se penche sur une question comme le libre-échange, il invite des gens du public, sans discrimination, à venir faire part de leur point de vue. Je pense qu'il est très important de permettre ainsi aux gens de s'exprimer sur les questions qui nous sont soumises.

Nous pouvons alors incorporer ces recommandations à nos rapports, ou même essayer de les incorporer dans les projets de loi. À mon avis, le fait d'assurer ainsi une tribune où n'importe quel Canadien peut venir s'exprimer constitue un aspect très important de notre travail.

En ce qui concerne les lois, elles ne sont pas rédigées par le Sénat ou par ce Comité. Elles viennent du bureau du premier ministre et du Cabinet, l'exécutif du gouvernement, et ce sont les ministres qui les déposent au Parlement. Nous les examinons uniquement lorsque la Chambre des communes en a fini l'étude. Nous avons alors l'occasion de participer au processus législatif. Nous ne faisons pas les lois, mais nous nous en occupons.

Le président: Sénateur van Roggen, vous avez la parole.

Le sénateur van Roggen: Monsieur le président, étant donné que nous abordons ce sujet, je pense qu'il serait utile de préciser une chose. Certains de nos invités, à d'autres occasions également vont parfois aux États-Unis. La division des pouvoirs entre une démocratie parlementaire et le système fédéral américain est fort différente. Dans le système fédéral américain, cette division des pouvoirs est assurée par une série d'organismes qui ont pour raison d'être d'équilibrer les pouvoirs. Le Congrès est responsable de l'administration et détient d'énormes pouvoirs, des pouvoirs réels. Aux États-Unis, un comité du Sénat sur les affaires étrangères dispose d'un effectif de 200 personnes et fait presque concurrence au département d'État. Nous ne fonctionnons pas de la même manière dans le système parlementaire.

Au Canada, comme l'a précisé le sénateur Roblin, c'est le Sénat, et non pas un comité du Sénat, qui a en général un pouvoir réel, en ce sens qu'aucun projet de loi ne peut devenir une loi du Canada s'il n'est pas approuvé par la Chambre des communes et le Sénat. Toutefois, l'administration de cette loi, la conduite des affaires étrangères et la conduite de la politique commerciale relèvent de l'administration, c'est-à-dire du premier ministre et de ses ministres.

Il importe de ne pas confondre le système américain et le nôtre, parce qu'ils sont très différents. Nous pouvons étudier un sujet, rédiger un rapport et présenter des recommandations. Parfois, le gouvernement les retient ou en retient une partie; à d'autres moments, il dira qu'il n'est pas d'accord avec nos conclusions.

Le président: Je répète qu'il importe de noter que si la Chambre des communes estime que l'exécutif n'administre pas adéquatement le pays, elle peut refuser de lui voter des crédits. En d'autres mots, elle peut refuser d'adopter les projets de loi du gouvernement, ce qui déclenche des élections.

C'est un système différent de celui des États-Unis, où les membres de la Chambre des représentants sont élus pour deux ans, les sénateurs pour six ans et le président pour quatre ans. Ici, si le gouvernement perd la confiance de la Chambre des

[Text]

mons, there will be an election within a few weeks. You notice that I am saying "the House of Commons," I am not saying "Parliament," which includes the Senate. We do not pretend to be able to defeat the government of the day.

Senator van Roggen: There is a distinction that the chairman has just made. I do not want to be too arcane in this, but in English a distinction is made between our system, which is known as responsible government and that of the United States. In Canada, the government is responsible to the people through the elected representatives and, if it fails on a vote of confidence, the government falls and there must be an election; whereas in the United States, where its representatives, government, voted in are not responsible, because they cannot force an election.

The Chairman: It is a different system.

Mr. Nishanov: (English translation) Yes.

The Chairman: The Americans have formalized their checks and balances. We have our checks and balances too, in the sense that the House of Commons can defeat the government, but the government can bring on an election. They are like western gunfighters, both standing with loaded guns. However, it is quite different from the American situation where they cannot get rid of a president, short of impeaching him, until his term runs out.

Mr. Nishanov: (English translation) For how long is a senator appointed? During a particular mandate are there changes to the senators? Can there be a cutting off of Senate powers or suspension of the life of the Senate, or is there a specific statute that regulates this?

The Chairman: Would any senator like to give a definitive answer to that question? Senator Ottenheimer?

Senator Ottenheimer: I am not sure that my answer would be definitive.

Mr. Nishanov: (English translation) I just want to know what it is.

Senator Ottenheimer: The chairman has brought up an important issue which opens up very important issues.

To answer the questions specifically—and if I am wrong, I am sure that one of my colleagues will correct me—at present senators are appointed, irrespective of the age they are at which they are appointed, until the age of 75. Until about 20 years ago, they were appointed for life. With respect to the replacement of a senator, as far as I know, unless a senator is found guilty of a gross criminal act—or wording to that effect—he may remain until age 75.

To be totally frank in Canada today there is a wideranging debate about the Senate. Among the senators here at this table there would be a broad spectrum of opinion on that subject. A couple of us are fairly junior, not in years, but in terms of our appointment here.

[Traduction]

communes, il y aura des élections dans les quelques semaines qui suivront. Vous remarquerez que je dis «la Chambre des communes». Je ne dis pas le «Parlement», parce que ce mot comprend le Sénat. Nous ne pouvons défaire le gouvernement au pouvoir.

Le sénateur van Roggen: Le président vient tout juste de faire une distinction. Je ne voudrais pas compliquer les choses, mais on fait une distinction, en anglais, entre notre système qu'on appelle gouvernement responsable et celui des États-Unis qu'on qualifie de gouvernement représentatif. Au Canada, le gouvernement est responsable, c'est-à-dire qu'il doit rendre compte à la population par le truchement de ses représentants élus et, s'il perd un vote de confiance, il est défait et doit déclencher des élections; aux États-Unis, le gouvernement est représentatif, mais il n'est pas responsable, parce qu'il ne peut être forcé de déclencher des élections.

Le président: C'est un système différent.

M. Nishanov: (traduction) Je vois.

Le président: Les Américains ont rendu officiel leur mécanisme d'équilibre des pouvoirs. Nous avons également un pareil mécanisme, en ce sens que la Chambre des communes peut renverser le gouvernement, mais le gouvernement peut déclencher des élections. Ils sont donc comme des cow-boys qui se font face, chacun avec des armes bien chargées. Toutefois, c'est très différent de la situation aux États-Unis où on ne peut se défaire d'un président avant la fin de son mandat, sauf si l'on engage la procédure d'impeachment.

M. Nishanov: (traduction) Pour combien de temps le sénateur est-il nommé ou comment fonctionne le Sénat? En plus, pendant leur mandat, des changements peuvent-ils être apportés au Sénat? Peut-on réduire les pouvoirs du Sénat ou mettre fin au mandat du Sénat, ou encore existe-t-il une loi précise qui régit cette situation?

Le président: Y a-t-il un sénateur qui aimerait donner une réponse définitive à cette question? Sénateur Ottenheimer?

Le sénateur Ottenheimer: Je ne suis pas certain de pouvoir donner une réponse définitive.

M. Nishanov: (traduction) Je veux seulement savoir ce qu'il en est.

Le sénateur Ottenheimer: Le président a soulevé une question importante qui entraîne d'autres questions très importantes.

Si je ne réponds pas tout à fait correctement, je suis sûr que certains de mes collègues me corrigeront. Jusqu'à maintenant, les sénateurs sont nommés, quel que soit leur âge, jusqu'à ce qu'ils atteignent 75 ans. Il y a vingt ans, ils étaient nommés à vie. Pour autant que je sache, les sénateurs ne perdent leur poste que s'ils sont reconnus coupables d'un acte criminel; autrement, ils restent en poste jusqu'à l'âge de 75 ans.

Actuellement, au Canada, un débat très vaste est engagé sur la question du Sénat. Je pense que nous devons être tout à fait francs à ce sujet. Ici, à cette table, parmi les sénateurs eux-mêmes, les opinions varient beaucoup sur cette question. Certains parmi nous ne sont pas ici depuis longtemps.

[Text]

Many Canadians say that the Senate should be abolished—that is the official position of the New Democratic Party—but the vast majority of Canadians say that it should at least be reformed.

There are various plans or suggestions with respect to reforming the Senate, one of the most obvious being that it be elected and accountable to an electorate. There is also an interesting position put forward that now appears to be held by eight of the ten provinces but not the two largest ones, Quebec and Ontario. That is, that each of the ten provinces, irrespective of population—for example, Prince Edward Island, from where Senator Macquarrie comes, with a population of 120,000; and Ontario, with a population of 8 million—should have the same number of representatives to give expression to the equality of the juridical constituents of the federation. There is a wideranging debate on it. As you are no doubt well aware, the issue of the nature of the Senate and its reform, and the mechanism for a reform, is one of the fundamental issues at stake in the first ministers' negotiations that are now going on with respect to what we call "Meech Lake".

That is a lengthy answer to your question, but there are many negatives about the Senate. One can well say that it is undemocratic.

Senator LeBlanc: Speak for yourself!

Senator Ottenheimer: Yes; indeed I do, and only for myself in that respect.

The Chairman: Back at the founding of what we used to call the Dominion of Canada in 1867, there was a battle over the composition of Parliament. There were those who said there should be representation by population; one man, one vote. We still hear that, particularly from the most populous province, namely, Ontario. But the truth of the matter is that the country would never have come into existence—the other parts would never have agreed to join—if that had been the only basis for representation in Parliament.

The Senate was created to give the provinces with smaller populations a role in law making. It was deliberately decided not to have an elected Senate. There had been some experience with that in one of the provinces prior to 1867 and it was found that the elected people in the upper house tended to become more powerful than those in the lower house. So, in 1867, Parliament pulled back from an elected Senate.

However, there is now much talk about an elected Senate, and I predict that, if we become elected and retain some of our constitutional powers, this house will gradually become more powerful than the House of Commons. That will happen, if for no other reason, because it is smaller and, consequently, more efficient.

Senator Stollery: More intelligent.

Mrs. Valentina I. Semenko, Secretary of the U.S.S.R. Supreme Soviet Legislative Committee, Chairman of the Ivanovo Regional Court: (English translation) I would like to know how the Senate Committee on Foreign Affairs is formulated and what sort of criteria are applied to the members of this committee.

[Traduction]

De nombreux Canadiens pensent qu'il faudrait abolir le Sénat. C'est la position officielle du Nouveau Parti démocratique. Toutefois, la vaste majorité des Canadiens estiment qu'il faudrait à tout le moins le réformer.

Diverses propositions de réforme ont été présentées, l'une des plus notoires étant que le Sénat devrait être élu et rendre compte à l'électorat. Une autre idée intéressante semble maintenant avoir l'approbation de huit provinces sur 10, mais non pas celle des deux plus grandes provinces, le Québec et l'Ontario. La voici: chacune des dix provinces, quelle que soit leur population, aurait le même nombre de représentants; cependant, une province comme l'Île-du-Prince-Édouard, d'où vient le sénateur Macquarrie, a une population de 120 000 habitants, tandis que l'Ontario compte 8 millions d'habitants. On voudrait ainsi reconnaître l'égalité des parties constituantes de la fédération. Le débat sur la nature et la réforme du Sénat, ainsi que sur le mécanisme de la réforme, a pris beaucoup d'envergure, étant donné qu'il s'agit de l'une des principales pierres d'achoppement des négociations qui ont lieu en ce moment entre les premiers ministres au sujet de ce que nous appelons le lac Meech.

C'est une longue réponse à votre question, mais le Sénat présente de nombreux aspects négatifs. On pourrait dire, avec raison, qu'il est antidémocratique.

Le sénateur LeBlanc: Parlez pour vous.

Le sénateur Ottenheimer: Oui, en effet, et c'est uniquement une opinion personnelle.

Le président: Au début de ce que nous appelons le Dominion du Canada, en 1867, il y a eu un vif débat sur la composition du Parlement. Il y avait ceux qui voulait que la représentation soit proportionnelle à la population, soit un homme, un vote. Nous entendons encore cela, en particulier de la part des provinces les plus peuplées, notamment l'Ontario. Toutefois, le pays n'aurait jamais vu le jour—les autres parties n'auraient jamais accepté de s'associer—si la représentation au Parlement n'avait été que proportionnelle.

Le Sénat a été créé pour donner un rôle législatif aux provinces dont la population est faible. On a choisi délibérément de ne pas avoir un Sénat élu. Une des provinces, qui en avait fait l'expérience avant 1867, avait conclu que les élus de la Chambre haute avaient tendance à devenir plus puissants que ceux de la Chambre basse.

Donc, en 1867, le Parlement a rejeté l'idée d'un Sénat élu et je prédis que si, à l'avenir, nous sommes élus et que nous conservons nos pouvoirs constitutionnels, cette Chambre deviendra graduellement plus puissante que la Chambre des communes. Cela se produira du seul fait que nous sommes moins nombreux et donc plus efficaces.

Le sénateur Stollery: Plus intelligents.

Mme Valentina I. Semenko, secrétaire du Comité législatif du Soviet suprême de l'URSS, présidente de la Cour régionale d'Ivanovo: (traduction) J'aimerais savoir comment est créé le Comité sénatorial des Affaires étrangères et quels critères s'appliquent au choix des membres du Comité.

[Text]

The Chairman: There are two political parties in the Senate—the Progressive Conservative Party and the Liberal Party. Because the Liberals have more senators in the Senate as a whole, they have the majority of the members on this committee. I believe the ratio is eight to six. As to Who is selected, the so-called party leadership in the Senate examines the credentials and the performance of senators and discovers that certain senators have shown an interest in foreign affairs, and that they are willing to work on the committee. We have other important committees, such as the committees which deal with fisheries or agriculture which attract the attention of some senators who would much rather deal with those subjects rather than foreign affairs. It is a matter of deciding where senators' abilities and interests take them. Senator Fairbairn, would you amplify on that?

Senator Fairbairn: Each senator in our institution represents a province, not a city. Often, as issues change, a senator's interest in various committees may change. I am a relatively new member of this committee, but I did serve on another committee which deals with legal affairs. This committee became very much involved with the legislation concerning our Free Trade Agreement with the United States, which was of great interest to, certainly, my part of the country, which is western Canada, particularly, the province of Alberta. I, therefore, became very interested in this committee and made the change.

Mrs. Semenko: (English translation) Thank you.

The Chairman: I want to go back to something we slipped over earlier with regard to legislation. Most of our bills in this Parliament originate in the House of Commons. After they pass the House of Commons they come to the Senate. The first reading of a bill is a formality. Second reading is taken more seriously because we regard it as defining the limits of the bill or what the bill is all about. Then the bill goes to committee. In committee amendments can be moved.

With a Liberal majority in many of the committees and in the Senate, there is a good flock of amendments—good amendments of course. We pass the bills with our amendments, they then go back to the House of Commons, and we ask them to concur. That is where we make our input into the legislative process. Sometimes it is a matter on which the House of Commons, because it is busy and engaged in party politics, has just slipped up; but at other times it is a matter on which we want to ask them if that is what they really meant. Then on other matters, the Senate will become very stubborn and insist, as we say, on certain amendments, and then the government has to decide whether or not to forget the bill.

However, not being an elected body, we are fairly cautious about using our legal powers. Some people feel we are not cautious enough, while others feel we are too cautious.

[Traduction]

Le président: Au Sénat, il y a deux partis politiques: le Parti progressiste-conservateur et le Parti libéral. Les Libéraux comptant dans l'ensemble un plus grand nombre de sénateurs, ils sont donc plus nombreux au sein du présent Comité. Je pense que la proportion est de 8 à 6. Qui est choisi? Ce qu'on appelle les chefs des partis au Sénat examinent les compétences et les réalisations des sénateurs, se rendent compte que certains sénateurs s'intéressent aux affaires étrangères et qu'ils sont disposés à travailler dans ce Comité. Nous avons d'autres importants comités qui retiennent l'attention de certains sénateurs; il y en a qui préféreraient de beaucoup faire partie du Comité des pêches ou de l'agriculture. La décision est donc prise en fonction des compétences et des intérêts des sénateurs. Sénateur Fairbairn, voulez-vous ajouter quelque chose?

La sénatrice Fairbairn: En outre, nous représentons des provinces, non pas des villes. Lorsque changent les questions à l'ordre du jour, vu les intérêts des sénateurs pour leur province d'origine, l'intérêt que nous portons à certains comités change également. Je suis un membre de ce Comité depuis peu, mais je faisais partie d'un comité qui s'occupait d'affaires juridiques et qui étudiait de nombreuses mesures législatives à caractère social. Son travail a diminué lorsque le présent Comité s'est trouvé très pris par l'étude de la loi relative à l'accord de libre-échange avec les États-Unis, question très importante pour la province d'où je viens, soit l'Ouest du Canada, plus précisément l'Alberta. Je me suis donc intéressé à ce Comité et j'ai changé.

Mme Semenko: (traduction) Je vous remercie.

Le président: J'aimerais revenir à une question sur laquelle nous avons passé rapidement un peu plus tôt. La plupart des projets de loi présentés devant le Parlement proviennent de la Chambre des communes. Une fois adoptés par celle-ci, ils sont étudiés par le Sénat. La première lecture d'un projet de loi n'est qu'une formalité. Nous accordons par contre plus d'importance à la deuxième lecture, parce qu'elle nous permet de déterminer les limites ou les objectifs du projet de loi. Celui-ci est ensuite étudié en comité où il est alors possible de proposer des amendements.

Puisque la majorité des membres de nombreux comités et du Sénat sont d'allégeance libérale, les amendements proposés—de bons amendements évidemment—sont légion. Nous adoptons les projets de loi amendés avant de les renvoyer à la Chambre des communes, car celle-ci doit entériner nos amendements. C'est là notre contribution au processus législatif. Les amendements que nous proposons concernent quelquefois une bëve de la Chambre des communes attribuable au fait que celle-ci est très occupée et que l'esprit de parti entre en jeu. Il arrive aussi que nous voulions demander à la Chambre si c'est vraiment ce qu'elle veut. Par ailleurs, les sénateurs peuvent quelquefois se montrer très entêtés et insister pour que certains amendements soient adoptés; le gouvernement doit alors décider s'il doit ou non abandonner le projet de loi.

Toutefois, comme nous ne sommes pas un organisme élu, nous utilisons nos pouvoirs juridiques de façon assez circonspecte. Certains sont d'avis que nous ne sommes pas assez prudents alors que d'autres pensent tout le contraire.

[Text]

Senator Bosa: My question is addressed to either Mr. Nishanov, who is the Chairman of the Soviet of Nationalities, or Mrs. Clara Hallik, Member of the Soviet of Nationalities Commission on National Policy and Interethnik relations. What does this commission do? We have a policy of multiculturalism in Canada that is supposed to provide equality in the cultural area for all Canadians, regardless of their ethnic background. I am sure that your officials must have told you that in Canada we have in excess of 60 nationalities. The policy of multiculturalism is now part of the Constitution of Canada in the Charter of Rights. An act of Parliament has qualified that policy, and we are presently considering establishing a department with a full-time minister to deal with these matters.

I was wondering if either one of the two persons I mentioned could give us an idea as to what the commission on nationalities does in the Soviet Union? Do you encourage interrelation? Do you encourage the minorities in the Soviet Union to keep their traditions and their identity?

Mr. Nishanov: (English translation) Thank you. The question is very interesting. I will start and then I hope Mrs. Hallik will continue.

I would like to talk about the first part of your question and say a few words on the structure of the Soviet of Nationalities Commission. The Soviet of Nationalities Commission has to look after a number of questions and to do so we have created four commissions. One is the Commission on National Policy and International Relations, and Mrs. Hallik is a member of this commission. She will tell you about its work.

The second is the Commission on the Development of Language, Culture, National Tradition and Preservation of Heritage.

The third commission has a sort of economic character. It is the Commission on the Economic and Social Development of the Union and Autonomous Republics. We are concentrating our work on the development, first of all, of legislation which would protect the interests of all nationalities, whatever their numbers in the national state organization; on the preservation of national languages and culture or any sort of spiritual values; and we also supply the necessary conditions for fast economic and social development.

The problems in the framework of perestroika are, of course, acute and we have had to work very intensively in the formulation of new laws. During the past two months—during the work of the Third Session of the Supreme Soviet—we have adopted six laws on questions of national organization, the protection of rights of the nationalities and of individuals, and the protection of the spiritual development of each nationality.

As for the work of a particular commission, I will ask Mrs. Hallik to tell you all about.

Mrs. Clara S. Hallik, Member of the Soviet of Nationalities Commission on National Policy and Interethnik Relations: (English translation) I have to say that this commission has been created for the first time within the Supreme Soviet. The

[Traduction]

Le sénateur Bosa: Ma question s'adresse à M. Nishanov, président du Soviet des nationalités, ou à M^{me} Clara Hallik, membre de la Commission du Soviet des nationalités sur la politique nationale et les relations interethniques. Que fait cette commission? La politique canadienne en matière de multiculturalisme est censée assurer l'égalité culturelle à tous les Canadiens, quelle que soit leur origine ethnique. Je suis persuadé que vos fonctionnaires vous ont dit que plus de 60 nationalités se cotoient au Canada. La politique de multiculturalisme fait maintenant partie intégrante de la Charte des droits de la Constitution canadienne. Une loi a été adoptée par le Parlement à cet égard et nous envisageons actuellement de créer un ministère à la tête duquel se trouverait un ministre qui s'occuperait de cette question à plein temps.

L'une des deux personnes que j'ai mentionnées peut-elle nous donner une idée de ce que cette commission fait en Union soviétique? Favorisez-vous les relations interethniques? Incitez-vous les minorités de l'Union soviétique à conserver leurs traditions et leur identité?

M. Nishanov: (traduction) Je vous remercie. Votre question est très intéressante. Je tenterai d'y répondre en premier et je céderai ensuite la parole à M^{me} Hallik.

J'aimerais répondre à la première partie de votre question et vous expliquez en quelques mots la structure de la Commission. Étant donné que le Soviet des nationalités est chargé d'étudier un certain nombre de questions, nous avons créé quatre commissions, dont la Commission sur la politique nationale et les relations interethniques dont M^{me} Hallik est membre. Elle vous en parlera dans quelques instants.

Il y a également la Commission sur l'épanouissement des langues, de la culture et des traditions nationales et sur la protection du patrimoine.

La troisième, la Commission sur le développement économique et social de l'Union et des républiques autonomes, s'occupe de questions économiques. Nous concentrons nos efforts sur l'élaboration de lois qui permettraient de protéger les intérêts de toutes les nationalités, quelle que soit leur importance dans l'infrastructure nationale, ainsi que sur la préservation des langues et des cultures nationales ou de tout autre type de valeurs spirituelles; nous établissons également les paramètres qui nous permettront d'accélérer notre développement socio-économique.

Les problèmes inhérents à la perestroïka sont évidemment aigus et nous avons dû consacrer beaucoup de temps à la rédaction de nouvelles lois. Depuis deux mois, dans le cadre de la troisième session du Soviet suprême, nous avons adopté six lois sur des questions qui concernent l'organisation nationale, la protection des droits des nationalités et des particuliers ainsi que l'épanouissement des valeurs spirituelles de chaque nationalité.

En ce qui concerne les activités de chaque commission, je demanderais à M^{me} Hallik de prendre la parole.

Mme Clara S. Hallik, membre de la Commission du Soviet des nationalités sur la politique nationale et les relations interethniques: (traduction) La Commission dont je suis membre a vu le jour au sein même du Soviet suprême. La création

[Text]

setting up of such commissions shows that we have a lot of work to do for a long time to come.

The main questions which we focus on are related to the national policy strategy of this government. There is a vast number of questions which have to do with the jurisdiction of the republics and the union. A lot has been adopted now on the distribution of jurisdiction and, as I see it, this law no longer corresponds to the real processes which are taking place in the country. But it is a first step.

What is interesting is that there is a problem linked to this, and that is the reform of the federation, or constitutional reform, which we have to undertake. It is a very complex problem and a contradictory one. The situation is that we have a federation within a federation. Russia is the model of a traditional federation because of its ethnic multiplicity. A question arises and that is to see how that federation relates to the centre and what sort of relations will be established for the nationalities which are not Russian.

Those problems for our country are new from the legal and historical points of view and are very complex from the point of view of historical significance and origin. I am simply touching on the range of questions. At this level there is a proposal for the reform of the unitary Soviet Union, taking into account relations between the various nationalities. We have to take into account unitary federated and national structures. It is not a secret that many republics are linking their futures with either very weak federative relations for a maximum of independence or with separation from the Soviet Union.

For the Baltic states, for instance, this question is linked directly to the consequences of the Second World War. The public opinion in those republics tends to be that the Second World War is not yet finished for us due to certain historical conditions. Our commission has adopted a law, and there has been work done jointly with other commissions on the procedure for coming out of the union. It is the first attempt to formulate the right, which is in the Constitution, to get out of the union. This right was established in 1922. There was no political will before but, apart from that, there was no hint of a legal procedure for implementing this right.

In addition, the commission had to face many problems related to the fact that, from the legal point of view, the territorial formation of nationalities has not been equal. There are certain republics which are formally considered to be sovereign states, then there are autonomous republics, which have a different status, and there are also other types of entities. So the problems are due not only to interethnic conflicts, they also arise because there are many autonomous republics. For example, within the Russian republic, there are entities, autonomous republics, which have potential—economic potential and human resources—but which were legally subordinated to the republic and to the union. Therefore, decentralization and

[Traduction]

de telles commissions démontre qu'il nous reste un long chemin à parcourir.

Les principales questions sur lesquelles nous axons nos efforts ont trait à la stratégie d'orientation. En premier lieu, un grand nombre de questions portent sur les pouvoirs des républiques et de l'Union. Beaucoup de progrès ont jusqu'à maintenant été réalisés dans ce domaine et, si je ne me trompe, cette loi ne correspond plus à ce qui se passe réellement au pays. Il s'agit toutefois d'un pas dans la bonne direction.

Il est intéressant de noter que tout cela soulève un problème particulier. Le situation nous oblige en effet à modifier la Fédération ou à procéder à une réforme constitutionnelle. Ce problème est très complexe et soulève une forte controverse. L'intérêt de la question réside dans le fait qu'on se retrouve avec une fédération au sein d'une autre fédération. La Russie constitue le modèle typique d'une fédération traditionnelle en raison du grand nombre d'ethnies qui la composent. On se pose alors la question suivante: quels rapports cette fédération entretient-elle avec le gouvernement central et quelle sorte de relations établirons-nous pour les nationalités qui ne sont pas russes?

Pour nous, ces problèmes sont tout à fait nouveaux du point de vue juridique et historique et très complexes du point de vue de l'importance historique et de l'origine. Je vous parle simplement de quelques-unes des questions qui nous préoccupent. Nous étudions actuellement une proposition visant à modifier la structure de l'Union soviétique en tenant compte des relations entre les différentes nationalités. Nous devons également prendre en considération les républiques fédérales et autonomes. Ce n'est un secret pour personne que bon nombre de républiques souhaitent entretenir très peu de relations avec la Fédération, parvenir à une indépendance maximale ou se séparer complètement de l'Union soviétique.

L'avenir des pays baltes, par exemple, est directement lié à ce qui s'est produit durant la Deuxième Guerre mondiale. Les habitants de ces pays ont tendance à croire que cette guerre n'a pas encore pris fin pour nous en raison de certaines conditions historiques. Notre Commission a donc adopté une loi et nous avons tenté, de concert avec les autres commissions, de déterminer la façon de sortir de l'Union. C'est la première fois qu'on invoque le droit, pourtant prévu depuis 1922 dans la Constitution, de sortir de l'Union. Outre le fait qu'il n'y avait jusqu'à maintenant jamais eu de volonté politique d'en sortir, aucune procédure légale n'avait été mise en place pour appliquer ce droit.

De plus, la Commission a dû faire face à de nombreux problèmes, car, du point de vue strictement légal, le regroupement territorial des nationalités ne s'est pas fait de façon équitable. Certaines républiques sont officiellement considérées comme des États souverains alors que d'autres sont autonomes, statut tout à fait différent, au encore ont un autre titre. Les problèmes qui existent ne sont donc pas attribuables uniquement aux conflits interethniques mais également au grand nombre de républiques autonomes. Ainsi, au sein de la République de Russie, on retrouve des entités, des républiques autonomes, qui disposent d'une certaine capacité—un potentiel économique et des ressources humaines—mais qui sont légalement tributaires

[Text]

democratization of the social system has acquired a national overtone. That is another problem for our commission, and we are working on it.

The Soviet Union has a unique government because, in its ethnic stratifications, apart from the nationalities which are well structured, we have 26 northern or eastern ethnicities who do not have an autonomous administrative structure. We have about 50 of those types of nationalities. They are pursuing a traditional way of life. They live in extreme natural conditions and they belong to so-called traditional cultures. We have there many questions similar to those faced by Canadian society, and we are preparing a new project of legislation the objective of which is to preserve these cultures from the invasion of the industrial world.

The Chairman: Thank you very much. Senator Gigantès?

Senator Gigantès: Thank you, Mr. Chairman.

You are undergoing incredible strains. You have embarked upon a great adventure, and the rest of the world is watching you with fascination and sympathy. This is not easy. You have spoken to us about the formal aspect of it and what you are doing in your work. Can you give us a little idea of the atmosphere? What is it like to be living in the middle of a storm? We are experiencing a similar situation. I am not asking you to criticize anyone, but what is it like to be in the midst of such tremendous change?

The Chairman: Senator Gigantès, you realize that the question will probably be put right back to you.

Senator Gigantès: I am prepared to answer it, sir.

Senator Grafstein: That is our problem!

Senator Gigantès: I will take no more than 30 seconds to answer, but I would like an answer from our guests.

Mr. Nishanov: (English translation) I and the delegation understand and respect your concerns. We are working in extreme conditions and very often we do not take any breaks. This leads to great physical and nervous tension. Was it worth doing? The answer can only be yes. We had to do it.

To be brief, in the history of the Soviet state, we have had triumphs and tragedies. We have created something positive in our intellectual development, in the development of government institutions and in the defence of the fatherland. We have had some successes but, due to certain circumstances, we have created an extremely centralized unitary state, with great limits put on democracy and on the creation of independence, and with some repression of spiritual rights and all sorts of other rights. During a certain stage of our development, such a type of government, through dictates from the centre, could be justified by certain circumstances. However, in the long run, it became intolerable and, therefore, our society turned to perestroika, thanks to Mr. Gorbachev and thanks to our party.

[Traduction]

de la République et de l'Union. En conséquence, la décentralisation et la démocratisation du système social auront des répercussions à l'échelle nationale. La Commission dont je suis membre tente actuellement de résoudre ce problème.

L'Union soviétique n'a qu'un seul gouvernement parce que, exception faite des nationalités bien structurées, on retrouve 26 ethnies du Nord ou de l'Est dont la structure administrative n'est pas autonome. Il existe environ 50 nationalités de ce genre. Elles tentent de conserver un style de vie traditionnel. Elles vivent dans les conditions les plus naturelles possible et appartiennent aux cultures que nous appelons «traditionnelles». Bon nombre des problèmes auxquels nous devons faire face s'apparentent donc à ceux de la société canadienne. Nous préparons actuellement un nouveau projet de loi dont l'objectif est de protéger ces cultures contre l'invasion du monde industriel.

Le président: Je vous remercie beaucoup. Sénateur Gigantès, avez-vous des questions?

Le sénateur Gigantès: Merci, monsieur le président.

Vous subissez actuellement des pressions incroyables. Vous vous êtes lancés dans une grande aventure et le reste du monde vous regarde avec fascination et sympathie. C'est loin d'être facile. Vous nous avez parlé de l'aspect officiel de ce qui se passe en Union soviétique et de vos activités. Pouvez-vous nous donner une petite idée de l'atmosphère qui règne là-bas? Comment se sent-on au milieu de la tourmente? Nous nous trouvons dans une situation analogue. Parlez-nous de la façon dont vous vivez tout ceci. Je ne vous demande pas de critiquer quelqu'un, je veux seulement savoir comment on se sent au cœur même de tous ces changements radicaux?

Le président: Sénateur Gigantès, vous rendez-vous compte que cette question pourrait aussi vous être posée?

Le sénateur Gigantès: Je suis prêts à y répondre.

Le sénateur Grafstein: C'est ce qui nous inquiète.

Le sénateur Gigantès: Je ne prendrai pas plus de 30 secondes pour y répondre, mais j'aimerais tout d'abord que nos hôtes me répondent.

M. Nishanov: (traduction) La délégation et moi-même comprenons et respectons vos préoccupations. Nous travaillons dans des conditions exceptionnelles, et il nous arrive très souvent de ne pas nous arrêter pour nous reposer, ce qui crée d'importantes tensions tant physiques que morales. Cela en valait-il la peine? Oui, sans aucun doute. Nous devons agir ainsi.

L'État soviétique a connu des triomphes et des tragédies. Notre développement intellectuel, l'évolution des institutions gouvernementales et la défense de notre patrie s'en sont trouvés améliorés. Nous avons remporté quelques succès mais, en raison de circonstances précises, nous avons créé un état unitaire, extrêmement centralisé, qui restreint considérablement la démocratie et l'autonomie tout en niant certains droits, moraux ou autres. Certaines circonstances, dans notre évolution historique, ont pu justifier ce type de gouvernement. Toutefois, à long terme, celui-ci est devenu inacceptable. Nous nous sommes alors tournés vers la perestroïka grâce à M. Gorbatchev et à notre parti. Il ne fait aucun doute que nous

[Text]

There was no doubt that we had to undertake this, otherwise, there would have been more conflicts.

However, when we started perestroika, we did not realize the extreme difficulties that we would encounter. On the one hand there is impatience—let's go faster—let's implement the changes faster, and on the other hand there are destructive processes that go hand in hand with these reforms. Then the Conservatives say, "Why did you start anything at all? You should have carried on quietly as it was before. You should carry on getting medals, making speeches and request unanimous elections."

Our Parliament worked like that in the old days. Everything was adopted unanimously. However, we do not regret having started this very active life. We feel that perestroika is already bearing fruit, especially in the development of national self-awareness in the working out of independence in various sectors for the nationalities. We know that we are going in the right direction and that the results will be positive.

To add something to what Mrs. Hallik has said, I would say that for our conditions we do not have any obstacles to new organizations. Fifteen organizations are republics and 20 are autonomous republics which have more economic potential and more population. They remain autonomous republics. For example, Bashkirskaya, or Tatarskaya are autonomous republics. Each one of those is three or four times bigger in potential than Lithuania but, from the administrative point of view, those republics are part of the Russian Republic, and are less represented than a formal republic. That is just one example and I could give you many more.

The commission where Mrs. Hallik is working has an enormous staff. We are now working on a law which would develop the status of nationalities. After some time we will revise this division into republics and autonomous republics so that no nationality will feel repressed, according to its administrative status.

Senator Gigantès: Thank you.

The Chairman: Senator Asselin.

Le sénateur Asselin: Merci, monsieur le président. À nos amis soviétiques je voudrais m'identifier. Je suis un francophone donc je suis dans la minorité et comme vous nous avez nos problèmes. Actuellement, en face d'ici, nos chefs politiques sont réunis pour savoir de quelle façon organiser le Canada sur une formule plus moderne.

J'ai rencontré en 1983, monsieur Gorbatchev. Il était alors secrétaire de l'agriculture. Il était venu à Ottawa et nous l'avions reçu au comité des affaires extérieures de la Chambre des communes et du Sénat. Je co-présidais cette réunion.

Déjà, dans le temps monsieur Gorbatchev nous était apparu comme un leader important de votre pays. Quant à moi, il m'a beaucoup impressionné surtout par la façon dont il a conduit les débats au cours de cette réunion.

[Traduction]

devions agir de la sorte. Sinon, les conflits auraient continué de surgir.

Toutefois, lorsque nous nous sommes lancés dans la perestroïka, nous ne savions pas quelles difficultés nous attendaient. D'une part, on manifeste de l'impatience: on veut accélérer le processus; on veut que les choses aillent plus rapidement. D'autre part, il ne faut pas oublier que ces réformes comportent des processus destructifs qui font dire aux Conservateurs: «Pourquoi avez-vous amorcé ces changements? Vous auriez dû laisser les choses telles qu'elles étaient. Vous devriez continuer à remettre des médailles, à faire des discours et à demander des élections unanimes».

C'est ainsi que fonctionnait notre Parlement à l'époque. Tout était adopté à l'unanimité. Cela dit, nous ne regrettons pas d'avoir entrepris cette démarche très dynamique. Nous estimons que la perestroïka donne déjà des résultats, surtout au niveau du développement d'une conscience nationale en ce qui a trait à l'indépendance des ethnies dans divers secteurs. Nous savons aussi que nous nous orientons dans la bonne direction et que les résultats seront concluants.

Pour revenir aux propos de M^{me} Hallik, je voudrais ajouter que nous ne faisons pas obstacle aux nouvelles organisations: 15 d'entre elles sont des républiques et 20 sont des républiques autonomes qui ont des possibilités économiques plus grandes ainsi qu'une population plus importante. Prenons l'exemple de la Lituanie. C'est une république socialiste, ou Bashkirskaya, ou Tatarskaya. Il s'agit de républiques autonomes. Chacune d'entre elles est trois ou quatre fois plus importante, du point de vue des possibilités, que la Lituanie mais, du point de vue administratif, ces républiques font partie de la république russe et sont moins bien représentées qu'une république officielle. Il ne s'agit là que d'un exemple. Je pourrais vous en fournir beaucoup d'autres.

Ainsi la commission pour laquelle travaille M^{me} Hallik dispose d'un personnel très nombreux. Nous travaillons maintenant à l'élaboration d'une loi permettant de définir le statut des ethnies. Après un certain temps, nous allons revoir cette division en républiques et en républiques autonomes, de façon à ce qu'aucune ethnie n'ait l'impression d'être brimée en raison de son statut administratif.

L sénateur Gigantès: Je vous remercie.

Le président: Sénateur Asselin.

Senator Asselin: Thank you, Mr. Chairman. I would like to identify myself to our Soviet friends. I am a francophone, and like you we are having our problems. Just across the street our political leaders are meeting right now to work out how to organize Canada on a more modern plan.

I met Mr. Gorbachev in 1983, when he was Secretary of Agriculture. He came to Ottawa and we had him to a meeting of the External Affairs Committee of the House of Commons and the Senate at which I was one of the joint chairmen.

Even then Mr. Gorbachev struck us as an important figure in your country. Personally I was greatly impressed by the manner in which he conducted the discussion at that meeting.

[Text]

Monsieur Gorbatchev est venu au Canada et aux États-Unis, vous le savez. Il a été très populaire ici. J'ai l'impression qu'il pourrait se faire élire peut-être comme ministre au Canada ou aux États-Unis tellement sa popularité était marquante. Il semblerait qu'il aurait des difficultés pas mal plus importantes en Union Soviétique. Evidemment, comme tous les pays qui tentent la démocratie, il y a des gens qui s'opposent à certaines politiques.

Dans la formule actuelle de votre pays vous avez la Fédération de la Russie qui vient d'élire un président important. Il semblerait qu'il est très populaire. Quels sont les dangers auxquels doit faire face monsieur Gorbatchev dans l'application de sa nouvelle politique de libéralisation du commerce et de l'économie?

Est-ce que vous prévoyez que son pouvoir ou sa puissance de dirigeant sera minée par l'opposition importante à laquelle il doit faire face?

Mr. Nishanov: (English translation) Thank you for that very complex question.

I think that the most difficult challenge is to try to be a fortune teller. Nobody in his right mind would do that for a living.

I think that in terms of your question there is no one definitive answer. We would need to engage in a profound analysis of the division of political forces in the country, as far as I am concerned, and, I believe, the Soviet delegation.

It seems that there are three things we must bear in mind. First of all, Soviet society needs perestroika. That is an objective reality. The old bureaucracies, the state-run apparatus, and the old administrative mechanisms are outdated, so I think that, on balance, the republics and the rest of the population of the Soviet Union are in support of perestroika and support the policies of Mr. Gorbachev, generally.

Secondly, during the implementation of perestroika we saw a certain lack of patience on the part of the population and different civic leaders in terms of bottom-line results. People want to see the payback, if you like, more quickly in terms of national organizations, in terms of economic development, in terms of social development, and in terms of spiritual development of each nationality of the Soviet Union. These processes, of course, are very complicated and it is not possible to bring it all about quickly.

So we see definite problems in terms of trying to accelerate the process. That means people criticize. They are for and against. You have people for Gorbachev and people for Yeltsin.

Thirdly, dissatisfaction has been transformed into various forces. We have the left or extremist forces on the one hand and, on the other hand, we have the Conservative forces—those who are used to the old command methods and being in control of society. The leftist forces have all kinds of populist slogans and they are saying to the people that we have not done the job as an economy. These forces are saying things to the people that they want to hear, but they do not really have a specific program to put forward. The Conservatives, on the other hand, have become used to giving instructions and acting

[Traduction]

Mr. Gorbachev has come to Canada and the United States, and as you know he has been a great popular success here—I have the impression he could get himself elected in Canada or the United States, his popularity was so striking. It would seem that he may have more serious problems in the Soviet Union. Obviously, as in any country that tries for democracy, there will be people who disagree on certain policies.

As your country is currently structured, you have the Russian Federation which has just held a crucial election and chosen a president who is apparently very popular. What dangers does Mr. Gorbachev face in implementing his new policy of freer trade and a more open economy, which he is starting to do now?

Do you anticipate that his power or influence as a leader may be undermined by the powerful opposition he has to face?

M. Nishanov: (traduction) Je vous remercie de m'avoir posé cette question très complexe.

Je pense que le défi le plus difficile à relever consiste à essayer de prédire l'avenir. A mon avis, aucune personne intelligente ne se risquerait à gagner sa vie de cette façon.

Pour revenir à votre question, je pense qu'il n'existe pas de réponse absolue. Personnellement, et je crois que c'est aussi l'avis de la délégation soviétique, je pense qu'il faudrait procéder à une analyse en profondeur de la division des forces politiques dans le pays.

Il semble qu'il y ait trois points à garder présents à l'esprit. Premièrement, la société soviétique a besoin de la perestroïka. C'est là une réalité objective. Les vieilles bureaucraties, le dirigisme étatique, les anciens mécanismes administratifs sont tous désuets, et je pense que, dans l'ensemble, les républiques ainsi que le reste de la population de l'Union soviétique appuient la perestroïka et les politiques de M. Gorbatchev.

Deuxièmement, l'avènement de la perestroïka a révélé une certaine impatience chez la population et divers dirigeants politiques, pour ce qui est de l'obtention de résultats concrets. Les gens veulent voir des résultats au niveau des organisations nationales, du développement économique et social, ainsi que du développement spirituel de chaque ethnie en Union soviétique. Évidemment, ces questions sont très complexes et exigent du temps.

Par conséquent, l'accélération du processus pose de réels problèmes. Les gens critiquent. Ils sont pour ceci ou contre cela. Certains appuient Gorbatchev, tandis que d'autres se rangent derrière Eltsine.

L'insatisfaction a donné naissance à divers mouvements. Nous avons d'une part les forces de la gauche ou extrémistes et, d'autre part, les forces conservatrices, c'est-à-dire celles qui sont habituées aux vieilles méthodes et au contrôle de la société. Les forces gauchistes lancent toutes sorte de slogans populaires et disent au peuple que nous avons échoué sur le plan économique. Elles leur disent des choses que celui-ci veut entendre, mais elles n'ont pas un programme précis à proposer. Par contre, les Conservateurs sont habitués à donner des directives et à agir dans le secret. Lorsqu'ils voient ce qui se passe,

[Text]

in secret. Now, when they see what is happening, they see that their comfortable lives will be bothered and they are saying that we have to go back to the old ways, the command economy and so on, for Soviet society.

However, I would not say that the leftists or the rightists are the majority but, nonetheless, they pose a danger, and they could deal a blow to perestroika. So it is natural and normal that the Supreme Soviet in our society and our chamber be careful and be vigilant as they do their work in implementing perestroika. Otherwise, there will be too much attention, and we want to eliminate that.

This morning, I had to answer a question asked by one of your colleagues in the House of Commons. He wanted to know what I thought about the election of Mr. Yeltsin. Everyone has been saying, "Yea, Mr. Yeltsin has been elected. What is going to happen?" First of all, I never yelled and screamed because the election in the Russian Federation was very close, pretty well 50-50. Of the 1,062 deputies, I believe he won by something like four votes. Mr. Yeltsin needed a certain amount of votes, and he got four more than he needed. Of all the members, I believe 532 voted for him and 528, or something like that, voted against him, so you cannot say that all the deputies support Mr. Yeltsin's position.

If Mr. Yeltsin wants to participate actively in perestroika, he should bear in mind his own mandate—that given to him by the Russian Federation. He should look for constructive means of cooperating with his people. If he acts unilaterally with his slogans, maybe he will lose his four-vote majority. I do not remember, but it seems to me that about 30 ridings of the Russian Federation have not had all their votes counted. I do not know when they will be counted or what will be the result. So I do not think we should dramatize the election of Mr. Yeltsin as the President of the Russian Federation because he has been around for a while. He is a politician who has participated actively in Soviet life. He used to be in the Polit Buro and now he is in the Presidium. He is head of one of the most important committees of the Presidium. He is also, by the way, a member of the Chamber of Nationalities. I would say that his election reflects the processes undergone by Soviet society at the present time, but I do not think that we should look at it as some kind of destruction of perestroika.

Mrs. Hallik: (English translation) I do not want to be in opposition to the leader of my delegation, but I think that we should recognize that the election of Mr. Yeltsin is very important because it is a key position in the Russian Federation so, to a large extent, it changes the political situation in the country. I do not want to overdo it but, within the context, national relations and questions of national policy will be changed. His election is pre-conditioned for changes at the centre. The centre of the union and the Russian centre are not on the same wavelength. If reform goes ahead at a normal pace and not at an extremist pace, Russia will have its own power base at the centre, but the union centre will be different. If Mr. Yeltsin's program goes through, it will represent a considerable step. That is one option.

[Traduction]

ils se rendent compte que leur vie confortable sera perturbée et ils se disent que nous devrions revenir à l'ancien système, à l'économie dirigée, et ainsi de suite.

Cela dit, je ne pense pas que les gens de la gauche ou de la droite représentent la majorité. Il reste qu'ils posent un risque et qu'ils pourraient compromettre la perestroïka. Par conséquent, il est naturel et normal que le Soviet suprême se montre prudent et vigilant, avec la population et en chambre, relativement à la mise en œuvre de la perestroïka. Autrement, il suscitera trop d'attention, situation que nous voulons faire cesser.

Ce matin, j'ai eu à répondre à une question posée par l'un de vos collègues à la Chambre des communes. Celui-ci voulait savoir ce que je pensais de l'élection de M. Eltsine. Tout le monde dit: «M. Eltsine a été élu. Qu'est-ce qui va se passer?» Premièrement, je n'ai jamais jeté les hauts cris parce que l'élection dans la Fédération de Russie a été très serrée, c'est-à-dire à peu près 50-50. Il y avait 1062 députés et je crois que M. Eltsine a gagné par quelque chose comme 4 voix. Il avait besoin d'un certain nombre de voix et il en a obtenu quatre de plus que ce qu'il lui fallait. Je pense que 532 membres ont voté pour lui et 528, ou à peu près, ont voté contre. Par conséquent, on ne peut pas dire que tous les députés appuient M. Eltsine.

Si celui-ci veut participer activement à la perestroïka, il doit aussi se rappeler qu'il a reçu un mandat de la Fédération de Russie. Il devrait s'efforcer de trouver des façons constructives de collaborer avec son peuple. S'il agit unilatéralement avec ses slogans, il est possible qu'il perde la majorité de quatre voix qu'il détient actuellement. Je ne me souviens pas de façon précise mais, sauf erreur, les bulletins de vote dans une trentaine de circonscriptions de la Fédération n'ont pas tous été comptés. Je ne sais pas quand ils le seront ni quels seront les résultats. Par conséquent, je pense qu'il n'y a pas lieu de dramatiser l'élection de M. Eltsine au poste de Président de la Fédération de Russie, parce qu'il est présent depuis un moment. C'est un homme politique qui a participé activement à la vie soviétique. Il a auparavant fait partie du Bureau politique et il est maintenant au Praesidium. Il dirige l'un des plus importants comités du Praesidium. Il est aussi membre de la chambre des ethnies. Je dirais donc que son élection reflète les changements qui se produisent actuellement en Union soviétique à l'heure actuelle, mais je ne pense pas que nous devrions voir là une certaine forme de destruction de la perestroïka.

Mme Hallik: (traduction) Je ne veux pas contester les propos formulés par le chef de ma délégation, mais je pense qu'il faut reconnaître que l'élection de M. Eltsine est très importante, étant donné que celui-ci occupe un poste clé au sein de la Fédération. Par conséquent, cette élection modifie dans une large mesure le contexte politique au pays. Je ne veux rien exagérer, mais je pense que les relations au niveau national ainsi que les questions de politique nationale seront transformées. Cette élection est annonciatrice de changements au centre. Le centre de l'union et le centre de Russie ne sont pas sur la même longueur d'onde. Si la réforme s'effectue à un rythme normal plutôt qu'accélééré, telle sera la situation. La Russie aura sa propre base de pouvoir au centre, mais le centre de l'union sera différent. Si le programme de M. Eltsine est adopté, une étape importante aura été franchie. C'est là une possibilité.

[Text]

I hope that the second scenario will not come to pass, the scenario where it becomes a power struggle, because that would really be destructive.

Mr. Nishanov: (English translation) What Mrs. Hallik has said could very well take place.

Senator Haidasz: Mr. Chairman, the general topic of my question is religion, and the first subquestion is whether it is in the Constitution to respect the religions of individuals. Second, I would like to know the status of the legalization of churches of particular denominations, for example, the Russian Orthodox Church and the Ukrainian Catholic Church. Third, I would like to know your policy with respect to the printing, distribution and importation of Bibles containing the Old Testament and the New Testament. Would anyone like to comment?

Mr. Nishanov: (English translation) I would say that we are all prepared to answer your questions. Since Mrs. Semenko is involved in legislation, maybe she can answer, and I will add something at the end. We have been working on a bill on freedom of conscience which the Parliament has not discussed as yet, but it is ongoing. Perhaps our representative from the legislative committee, Mrs. Semenko, could talk to us a little about the progress made up to now, and maybe other members will add their comments.

Mrs. Semenko: (English translation) In fact, recently the legislative committee of the Supreme Soviet studied a bill on the freedom of conscience and religion. In working on the bill, several committees of the Supreme Soviet, not only the legislative committee, participated. We had some input from Mrs. Hallik's committee, as well as other committees. The basis of the law is that finally we will have, in the Constitution, a standard freedom for Soviet society so that each citizen will be free, not only to choose to belong to a religion, but also to participate in religious ceremonies or in any act of faith of any religion. So there will be no repression on the part of the state if a citizen chooses to become so involved.

I should tell you that the draft of this bill went through the committee without too many pains, as compared with other bills in which there was a great deal of controversy during the readings. We all agreed that we had to bring in a law which would guarantee a complete freedom of religious belief.

It does not really matter what type of religious belief is involved. A person has the right to religious beliefs. That is the basis of our draft bill. I think that it will be tabled before the Supreme Soviet very soon. The discussion in committee indicates to us that there will not be much discussion or much opposition at the level of the Supreme Soviet. That is a brief progress report.

Mr. Nishanov: (English translation) Let me just add a couple of comments here. The situation of religion is changing very much. In our country, we had a system whereby the church was separated from the state and the school was separated from the church. In fact, the work of Soviet society has been organized in such a way that, for many years, the situation of the church and freedom of religion was ignored. That was the way society was structured at the time. Then we had

[Traduction]

J'espère que le second scénario ne se produira pas, à savoir celui où nous assisterions à une lutte de pouvoir, parce qu'une telle situation serait vraiment préjudiciable.

M. Nishanov: (traduction) Le scénario décrit par M^{me} Hallik pourrait fort bien se concrétiser.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, ma question porte sur la religion. La Constitution prévoit-elle le respect des diverses religions? D'autre part, où en est la légalisation des Églises de dénominations particulières—l'Église orthodoxe russe et l'Église catholique ukrainienne. Enfin, quelle est la politique relative à l'impression, à la distribution et à l'importation de Bibles renfermant l'Ancien et le Nouveau Testament? Quelqu'un pourrait-il me fournir ces précisions?

M. Nishanov: (traduction) Premièrement, je veux dire que nous pouvons tous répondre à votre question. Étant donné que M^{me} Semenko participe à la rédaction de la législation, peut-être pourrait-elle d'abord répondre et j'ajouterai un mot par la suite. Nous travaillons à la rédaction d'un projet de loi sur la liberté de conscience. Le Parlement n'a pas encore étudié la question, mais les travaux se poursuivent. La représentante du comité législatif, M^{me} Semenko, pourrait nous donner un aperçu des progrès réalisés jusqu'à maintenant, et d'autres membres pourront ajouter des commentaires.

Mme Semenko: (traduction) Le comité législatif du Soviet suprême a récemment étudié un projet de loi sur la liberté de conscience et de religion. Plusieurs autres comités du Soviet suprême ont aussi participé à ces travaux. Ainsi, nous avons obtenu des avis du comité de M^{me} Hallik ainsi que d'autres comités. La mesure législative vise fondamentalement à faire en sorte que la Constitution prévoit enfin que chaque citoyen soviétique est libre non seulement d'appartenir à une religion mais aussi de participer à des cérémonies religieuses ou à tout acte de foi de quelque religion que ce soit. Par conséquent, un citoyen qui choisit de pratiquer une religion ne fera pas l'objet de mesures de répression de la part de l'État.

Je signale ici que l'avant-projet de loi a franchi sans trop de mal l'étape de l'étude en comité, contrairement à d'autres projets qui ont soulevé une vive controverse aux étapes de lecture. Tous étaient d'accord pour déposer une loi qui garantira la liberté complète en matière de croyance religieuse.

En réalité, le genre de croyance religieuse importe peu. Toute personne a droit d'avoir ses croyances religieuses. C'est sur ce principe qu'est fondé notre projet de loi. Je crois qu'il sera déposé devant le Soviet suprême très bientôt. D'après les discussions que nous avons tenues en comité, je pense qu'il n'y aura pas beaucoup de débat ni d'opposition à l'échelon du Soviet suprême. Voilà donc brièvement où en sont les choses.

M. Nishanov: (traduction) Permettez-moi d'ajouter quelques mots. La situation évolue beaucoup en ce qui concerne la religion. Dans notre pays, le système établissait que la religion devait être séparée de l'État, tout comme les écoles devaient l'être de l'Église. De fait, à cause de la manière dont la société soviétique avait été organisée, il y a longtemps qu'on ne tenait plus compte ni de l'Église ni de la liberté de pratiquer une religion. C'était ainsi que la société était structurée à l'époque.

[Text]

perestroïka, and perestroïka has allowed us to take a critical look at the situation of religion within the Soviet state. In fact, we are talking about freedom of choice in religion. It does, in fact, exist even before adoption of this bill.

The other consideration is that to prevent regression, we are, as indicated, working on a specific statute, which, legally, will make sure that this freedom of religion continues in our society.

I would like to say, by way of example, that, as a result of this and the way we have dealt with religion, we have had some moral shortcomings in our society in terms of the Catholic Church and the Muslim Church, the Russian Orthodox Church. Because of this lack of religion, we have had some moral shortfalls. I think religion is a general human value. It is a traditional value and it is a moral-spiritual value. We have ignored this. It is something that churches give us.

In terms of the Ukrainian Catholic Church, I just wanted to clarify one point. A law will be passed which will enable them to do what they wish as a church. I do not have all of the information but, in the Ukraine and, particularly, in the western part of the Ukraine, the church is responsible for many institutions. In terms of freedom for the Catholic Church, I think in fact they have the freedoms they require.

Mr. Vitali Kalish, People's Deputy of the U.S.S.R.: (English translation) We have not adopted the law yet, as the head of the delegation has said, but I would say that in fact we have complete religious freedom. As a deputy, when people have come to me about their beliefs, I have seen this in action. There are churches in operation and what we call houses of culture. The Baptists also have their religion. They have a place where they can go as well as the practitioners of the Russian Orthodox faith. Different faiths have their freedom now.

The only problem now is bibles. We do not have enough of them. We are not receiving enough of them. Not from Canada either. I think maybe some businessmen can get involved in that. I do know that at market bibles sold at very high prices.

Mr. Anaviev: (English translation) I have a few words to say about bibles. What is the situation today in terms of publishing bibles? Bibles are now being published by the Patriarch of Moscow. We have to buy these. You can order them. We have procured seven copies of the bible, but we do not have enough because they used to be forbidden. That is the Russian Orthodox Church. Novameer is now publishing some translations and some excerpts of the bible. There is information on historical monuments. A lot of historical information is being published on the Russian Orthodox Church. Other religions are also affected.

The koran has been published in Russian, in Arabic and we have a million copies in circulation in the Soviet Union. That was a present to the Muslims. When it was published, I read the bible. I also went through the koran.

[Traduction]

Puis, il y eu la perestroïka, qui nous a permis de jeter un regard critique sur le cas qui était fait de la religion dans notre société. En réalité, ce dont nous parlons, c'est de la liberté de choix en matière de religion. De fait, ce choix existe même avant l'adoption de ce projet de loi.

Deuxièmement, pour éviter les reculs, nous voulons que ce projet de loi contienne, comme nous l'avons mentionné, des dispositions expresses qui garantiront que, légalement, cette liberté de choix continuera d'être effective.

Je vous dirai, par exemple, qu'à cause de la manière dont nous avons traité la religion, la morale de notre société comportait certaines lacunes, en ce qui concerne l'Église catholique, l'Église musulmane, l'Église orthodoxe russe. À cause de l'absence de religion, notre morale n'était pas sans faille. À mon avis, la religion est une valeur humaine universelle. C'est une valeur traditionnelle, une valeur morale et spirituelle. Nous l'avons exclue. L'Église nous donne ce genre de valeur.

En ce qui concerne l'Église catholique ukrainienne, permettez-moi de préciser un point. Une loi sera adoptée, et l'Église ukrainienne pourra agir comme elle l'entend en tant qu'Église. Je ne connais pas tous les détails de cette loi, mais je sais qu'en Ukraine, particulièrement dans la partie ouest, l'Église est responsable de nombreuses institutions. En ce qui a trait à la liberté de l'Église catholique, je crois qu'elle jouit effectivement de toute la liberté dont elle a besoin.

M. Vitali Kalish, député du peuple de l'URSS: (traduction) Nous n'avons pas encore adopté cette loi, comme le chef de la délégation l'a mentionné, mais je dirais qu'en réalité, nous sommes tout à fait libres de pratiquer une religion. En tant que député, lorsque des gens sont venus me voir pour un problème de croyances religieuses, il a été facile d'y remédier. Nous avons des églises et ce que nous appelons des maisons de la culture. Les Baptistes ont aussi leur religion. Ils ont leurs temples, tout comme les adeptes de la religion orthodoxe russe. Diverses croyances religieuses sont autorisées maintenant.

Le seul problème actuellement concerne les bibles. Nous n'en avons pas assez. Nous n'en recevons pas assez, ni du Canada, ni d'ailleurs. Peut-être que certains hommes d'affaires pourraient examiner cette question. Des bibles se vendent dans un marché, mais elles sont très chères.

M. Avaniev: (traduction) J'aurais quelques mots à dire au sujet des bibles. Comment se présente la situation en ce qui concerne la publication des bibles? À l'heure actuelle, c'est le patriarche de Moscou qui y veille. C'est celles-là que nous devons acheter. On peut les commander. Nous nous en sommes procuré sept exemplaires, mais il n'y a pas assez de bibles de publiées, car autrefois elles étaient interdites. Voilà ce qui en est pour l'Église orthodoxe russe. Maintenant, quelques extraits sont publiés. Novameer publie quelques traductions et quelques extraits de la bible. Il y a aussi de l'information sur les monuments historiques. Il se publie beaucoup d'information historique sur l'Église orthodoxe russe. D'autres religions sont aussi visées.

Le coran est édité en russe et en arabe; un million d'exemplaires du coran circulent en Union soviétique. Un million. C'est un cadeau fait aux musulmans. J'ai lu la bible lorsqu'elle a été publiée. Je l'ai lue en entier et j'ai lu aussi le coran.

[Text]

In reality, we have gone further than the legal situation respecting religion which is a positive development. People have been able to see churches, people praying, confession, and that type of thing on television, so television is playing a large role in spreading religion.

I am not saying that people are going to church in droves, but the people who want to go to church do go. There is freedom of choice now. I would say that every day, television has some programs devoted to not only the Russian Orthodox Church, but they also show Muslim services in Russian and in the local languages. These programs are very interesting and they do add something.

Ms. Hallik: (English translation) I would like to talk about the political aspect of the problem. For the first time in the Soviet Union, we have seen people who are believers and who are deputy priests. There has been a wholesale change of thought about the church in Soviet society.

In the Baltic republics, for example, there were certain traditions of participation by participating in the politics of the church. We have seen a Christian Democratic Party formed and there is a Christian Democratic Union. That has no direct association with a church, but there are some democratic structures that are specially created to participate in the political process and that have a relationship to the church.

Ms. Semenko: (English translation) I am not speaking as secretary of the committee but, as a deputy, I have a question. What about separation of church and state? We still maintain separation but, in a number of schools, there is the free option of priests to come and give spiritual lessons on Saturday or Sunday if the parents or if the students ask for it. These religious lessons are of great interest not only in terms of historical development in Soviet society but also in terms of cultural development. People are thirsting for this type of moral instruction, because for decades in our country we lost all of this. This is what my colleague was saying a while ago. This development of moral values is something that is of interest to a great many people and, particularly, to young people.

One final item is that the local political bodies' councils are supporting this thirst for religious communities to get back into churches. They are now allowed to hold property in the municipalities. There used to be big problems with this, but now the local authorities understand the desire for people to have churches. The majority of church buildings belong to a people of religious orders, and they are given that willingly by the municipalities.

The Chairman: I anticipated that our meeting would conclude at 5.30 p.m., but it is now 5.33 p.m., and I promised Senator LeBlanc I would recognize him.

Senator LeBlanc: I have a much more materialistic question. I represent a political party which, at one time, went to the people with a slogan: "The land is strong". I do not think it meant very much, it was more of a philosophic slogan. We

[Traduction]

En réalité, nous sommes allés plus loin que les exigences légales en ce qui concerne la religion. C'est une évolution positive. J'ajoute que les Églises produisent des émissions télévisées. Les téléspectateurs peuvent assister aux cérémonies et voir les gens prier, pratiquer leur foi, et ainsi de suite. La télévision joue un grand rôle dans la diffusion des croyances religieuses.

Je ne dis pas que les gens se ruent vers les Églises, mais ceux qui le veulent peuvent y aller. Ceux qui ne sont pas intéressés n'y vont pas. Nous avons la liberté de choix maintenant. Tous les jours, il y a des émissions religieuses. On diffuse non seulement les cérémonies de l'Église orthodoxe russe, mais aussi les services religieux musulmans, en russe et en langue locale. Je crois que cela est très intéressant. Cela ajoute à notre culture.

Mme Hallik: (traduction) J'aimerais parler de l'aspect politique de ce problème. Pour la première fois en Union soviétique, nous avons vu des croyants et des prêtres participer à la vie politique. C'est tout un changement de mentalité pour la société soviétique.

Dans les républiques baltes, par exemple, il y avait chez l'Église certaines traditions de participation à la vie politique. Un parti démocratique chrétien et un syndicat démocratique chrétien ont été formés. Ils ne sont pas directement liés à l'Église, mais certaines structures démocratiques ont été spécialement créées pour permettre une certaine participation au processus politique tout en ayant un lien avec l'Église.

Mme Semenko: (traduction) Je ne parle pas en tant que secrétaire du comité, mais en tant que député. J'ai une question. Qu'en est-il exactement de la séparation de l'Église et de l'État? Les deux sont encore séparés, mais dans un certain nombre d'écoles, on offre l'option religieuse: les prêtres peuvent venir donner des cours de religion le samedi ou le dimanche si les élèves le demandent. Permettez-moi de vous dire également que ces cours de religions présentent beaucoup d'intérêt, non seulement en tant qu'éléments de l'évolution historique de la société soviétique, mais tant qu'éléments de notre évolution culturelle. Les gens ont soif de ce genre de leçons de morale, parce qu'il y a des décennies que tout cela n'existait plus. C'est ce que mon collègue disait il y a un instant. Cette évolution des valeurs morales intéresse bien des gens, en particulier les jeunes.

Enfin, les conseils des organes politiques locaux appuient cette volonté de retour des collectivités religieuses vers les Églises, qui ont maintenant le droit de posséder des propriétés dans les municipalités. Cela posait auparavant beaucoup de problèmes. Maintenant, les autorités locales comprennent que les gens veulent avoir des églises. La majorité des églises appartiennent à des communautés religieuses, et les municipalités leur en remettent volontiers la propriété.

Le président: Je crois que nous avons convenu que notre séance se terminerait à 17 h 30, et il est maintenant 17 h 33. J'avais cependant promis au sénateur LeBlanc de lui céder la parole.

Le sénateur LeBlanc: Ma question est beaucoup plus matérialiste. Je représente un parti politique qui a déjà utilisé le slogan électoral suivant: «Ensemble». Je ne crois pas qu'il voulait dire grand-chose, mais il correspondait à une idée. Nous avons

[Text]

almost lost the election. One of our supporters said to the Prime Minister, Mr. Trudeau, "Maybe the land is strong but the fishermen's wharf is falling apart", which is the reason for my question.

You are involved in some complicated problems. We have listened to you with great respect, because we can see the difficulty you are facing. One Canadian author once said that the greatest force in the world is the force of immobility. I do not know how that translates in Russian, but it is the force of not moving. You have undertaken that task.

I think that television—and you have referred to that in relation to the church—has eliminated the differences between the regions of a country. In other words, the appetite of every citizen is defined by television, and everyone wants to have the house, the car and the goods. My question is this: How will you satisfy the simple appetites of the consumer for more goods, more houses, and everything, and yet solve problems of nationalities and regions? I should like to know, because we have not always in our own country satisfied the appetites of regions like the one I represent, which is much less rich than Ottawa or Toronto, yet my people see the same pictures and have the same appetites. How will you deal with that?

Mr. Nishanov: (English translation) The question of appetite has a large significance in meaning. In the Soviet Union we say that appetite comes when you eat; in Canada it comes when you watch television!

Senator LeBlanc: I mean an appetite in a broad sense.

Mr. Nishanov: (English translation) Yes, very good. Your question is a large one and I cannot reply to it briefly.

We have to restructure so that everything will be related to the labour of the person so that he will be interested in the results of his labour. Unfortunately, our bureaucratic system was levelling people. The person who worked well and the person who worked badly received the same salary. Others got a salary without working at all.

The psychological aim of our perestroika is to link a person's well-being to his contribution. If he has contributed a great deal of effort, talent and knowledge, and has been more useful to society, he will receive more; but the one who sleeps under a tree in the shade will not get anything. This is a principle that we will have to implement so that the appetite will increase at the same time as the possibilities.

Mr. Yuriv Goulyaev, Member of the Soviet Union Commission on Transport, Communications and Informatics; Director of the USSR Academy of Sciences Institute of Radiotechnics and Electronics: (English translation) One of the main fronts of perestroika is the struggle with inertia. In the production sphere we have our system of sectoral ministries. We have a Minister of metallurgy, of radio, and so on. The structure is

[Traduction]

presque perdu l'élection. À un certain moment, un de nos partisans a dit au premier ministre Trudeau: «C'est bien beau d'être ensemble, mais l'important c'est de s'entendre.» Cette phrase m'amène à vous poser la question suivante:

Vous faites face actuellement à des problèmes complexes. Nous vous avons écoutés avec grand respect, car nous sommes conscients des difficultés auxquelles vous êtes confrontés. Un auteur canadien a écrit un jour que la plus grande force au monde était la force d'inertie. Je ne sais pas comment vous dites cela en russe, mais c'est la force de l'immobilisme. Votre avez entrepris de combattre cette force.

Je crois que la télévision—et vous y avez fait allusion lorsqu'il a été question de l'Église—contribue à supprimer les différences entre les régions dans un pays. Autrement dit, les désirs, l'appétit, de chacun sont dictés par la télévision: chacun veut avoir sa maison, son automobile, ses biens. Ma question est la suivante: Comment allez-vous faire pour satisfaire l'appétit des consommateurs, qui réclameront plus de biens, plus de maisons et plus de toutes choses et, en même temps, régler les problèmes des nationalités et des régions? J'aimerais bien connaître la réponse à cette question, car nous n'avons pas toujours réussi, chez nous non plus, à satisfaire les appétits de toutes les régions, de la région que je représente, par exemple, qui est beaucoup moins riche que celle d'Ottawa ou de Toronto, et pourtant, les gens de ma région regardent les mêmes émissions que les autres Canadiens et ont les mêmes appétits. Comment allez-vous régler ce problème?

M. Nishanov: (traduction) La question de l'appétit est lourde de signification. En Union soviétique, nous disons que l'appétit vien en mangeant; au Canada, il vient lorsque vous regardez la télévision!

Le sénateur LeBlanc: Je parle de l'appétit au sens large.

M. Nishanov: (traduction) Oui, très bien. Votre question est vaste, et je ne suis pas en mesure d'y répondre brièvement.

Nous devons repenser nos structures de façon que tout soit lié au travail fourni par chacun, afin que chacun soit intéressé aux résultats de son travail. Malheureusement, notre régime bureaucratique cherchait à mettre tout le monde sur le même pied. Qu'on ait bien travaillé ou qu'on ait mal travaillé, chacun recevait le même salaire. D'autres étaient payés, même s'ils n'avaient pas travaillé du tout.

L'objectif psychologique que vise la perestroïka est de lier le bien-être d'une personne à sa contribution à la société. Celui qui donne davantage de ses efforts, de son talent et de ses connaissances, et qui est plus utile à la société, reçoit davantage. Mais celui qui préfère dormir à l'ombre sous un arbre ne reçoit rien. C'est un principe qu'il nous faudra désormais appliquer, de sorte que l'appétit de chacun augmentera en fonction de ses possibilités.

M. Yuri Goulyaev, membre de la Commission des transports, des communications et de l'informatique de l'Union soviétique, directeur de l'Académie de l'Institut scientifique de la radiotechnique et de l'électronique: (traduction) Un des principaux objectifs de la perestroïka est de lutter contre l'inertie. Dans le secteur de la production, c'est notre système de ministères sectoriels. Nous avons un ministre de la Métallur-

[Text]

such that different enterprises are not independent. They cannot do what they want to do and what the market requires. Therefore, there is no competition.

There is a strong monopolization and, therefore, the aim now is to demonopolize and to change the role of ministries. They should be very small and provide a service. Therefore, they should have highly-qualified specialists who can tell the enterprises where to find their markets so that they will get part of the profits. But at the same time they will distribute the government orders, because in the field of ecology and other sectors like transport and communications, one has to give orders to the enterprisers. Now the ministries get the money but they have no responsibility.

The first step towards a market economy is demonopolization, or competition between enterprises. This will be the spring which will allow us to proceed forward.

We also have to have direct link relations with foreign enterprises and joint ventures to bring in foreign capital and to set up foreign enterprises on our soil. One enterprise created a company in Japan, and now JVC is a giant, much bigger than its mother. A policy of demonopolization is the first thing that has to be implemented. It will allow us to go forward in the development of our economy and economic potential.

Everyone knows of the contribution of Soviet scientists and engineers into technology. We have an intellectual potential and valuable work is being done by our institutes and in our academy. That can be implemented only when enterprises become competitive. To survive, the enterprises will have to use high technology. Whatever is produced now will be bought because there is no competition. Forms of computerization and new means of communications must be implemented on the basis of competition. I feel that if we do this, there will be a development of our economy and then our outlook will be optimistic.

The Chairman: Honourable senators, I think in fairness to the Soviet delegation I should draw the meeting to a conclusion. I am sorry I was unable to recognize Senators Grafstein, MacEachen and Stollery, but time has run on. Honourable senators, I know you would want me to say to Mr. Nishanov and the members of the delegation how much we appreciated this opportunity to meet with them. We watch with interest—indeed excitement—what is happening in the Soviet Union. We wish you wonderful success. Since we were on a religious note, we ask for your prayers for our own constitutional developments. We would appreciate any help you will give us in that regard. It has been very helpful and very interesting to have had you with us. We hope that the balance of your trip is entirely pleasant and we wish you a safe return. Thank you very much.

[Traduction]

gie, de la Radio, et ainsi de suite. La structure ne permet pas aux différentes entreprises d'être autonomes. Elles ne peuvent faire ce qu'elles veulent, ni produire en fonction de la demande. Il n'existe donc pas de concurrence.

Il y a une forte monopolisation. Notre objectif est donc de supprimer ces monopoles et de modifier le rôle des ministères. Ils devraient demeurer très petits et être au service des entreprises. Ils devraient compter des équipes de spécialistes très compétents, qui indiqueraient aux entreprises la voie à suivre pour trouver leurs débouchés, de sorte qu'elles pourraient obtenir une part des bénéfices. Par ailleurs, les ministères transmettraient les ordres du gouvernement, car dans le domaine de l'écologie ou dans d'autres secteurs comme les transports et les communications, le gouvernement doit pouvoir commander des fournitures aux entreprises. Actuellement, les ministères obtiennent des crédits, mais n'ont aucune responsabilité.

La première étape de la démarche vers une économie de marché consiste à supprimer les monopoles, autrement dit à amener les entreprises à se faire concurrence. C'est ce qui nous permettra de progresser.

Nous devons également avoir des liens directs avec les entreprises étrangères, et des entreprises mixtes pour attirer les investissements étrangers et permettre aux étrangers d'installer leurs propres entreprises chez nous. JVC a installé une filiale au Japon, mais celle-ci est maintenant bien plus importante que la société mère. Il faut donc d'abord précéder à ce genre de démonopolisation pour pouvoir poursuivre le développement de notre potentiel économique.

Toute le monde reconnaît la contribution qu'on apportée les scientifiques et les ingénieurs soviétiques à la technologie. Nous avons des ressources intellectuelles considérables et des réalisations précieuses au crédit de nos instituts et de notre académie. Mais nous n'atteindrons nos objectifs que si les entreprises deviennent concurrentielles. Pour survivre, les entreprises devront faire appel à cette technologie de pointe. Désormais, quelle que soit la firme qui fabrique un produit, il y aura des acheteurs, car il y a tellement de choses que nous ne pouvons pas acheter. C'est le cas du matériel informatique et des nouveaux moyens de communication dont nous devons nous doter. Si nous faisons cela, notre économie se développera et nous pourrions envisager l'avenir avec optimisme.

Le président: Honorables sénateurs, je crois que par égard pour la délégation soviétique, nous devrions mettre un terme à nos délibérations. Je m'excuse de n'avoir pu donner la parole aux sénateurs Grafstein, MacEachen et Stollery, mais le temps est épuisé. Honorables sénateurs, j'aimerais, en votre nom, dire à M. Nishanov et aux membres de la délégation soviétique combien nous avons été heureux de les accueillir parmi nous. Nous surveillons avec intérêt—je dirais même avec enthousiasme—l'évolution de la situation en Union soviétique. Nous vous souhaitons beaucoup de succès. Puisque nous avons parlé de religion, nous vous demandons de prier pour que nos discussions constitutionnelles soient fructueuses. Nous serions très heureux que vous puissiez nous apporter votre soutien à cet égard. Vos commentaires ont été très utiles et très intéressants. Nous espérons que le reste de votre voyage sera agréable et que votre retour se fera sans problèmes. Merci beaucoup.

*[Text]***Hon. Senators:** Hear, hear!

Mr. Nishanov: (English translation) We thank you for enriching our knowledge of what happens in Canada. Thank you.

The Chairman: The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

*[Traduction]***Des voix:** Bravo!

M. Nishanov: (traduction) Nous vous remercions beaucoup s'avoir enrichi nos connaissances sur ce qui se passe au Canada et sur vos procédures législatives. Merci.

Le président: La séance est levée.

Le Comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

APPEARING—COMPARAÎT

Rafik N. Nishanov, Chairman of the Soviet of Nationalities,
USSR Supreme Soviet;

Anatoly A. Anaviev, Deputy Chairman of the USSR
Supreme Soviet Foreign Affairs Committee; and Chief
editor of the *October* magazine;

Yuri V. Goulyaev, Member of the Soviet of the Union Com-
mission on transport, communications and informatics;
and Director of the USSR Academy of Sciences, Institute
of radiotechnics and electronics;

Vitali N. Kalish, People's Deputy of the USSR, Zaporozh'e
electrometallurgical plant;

Valentina I. Semenko, Secretary of the USSR Supreme
Soviet Legislative Committee; and Chairman of the
Ivanovo Regional Court;

Clara S. Hallik, Member of the Soviet of Nationalities
Commission on national policy and Interethnic relations.

Rafik N. Nishanov, président du Soviet des nationalités,
Soviet suprême de l'URSS;

Anatoly A. Anaviev, vice-président du Comité des affaires
étrangères du Soviet suprême de l'URSS; et rédacteur en
chef de la revue *Octobre*;

Yuri V. Goulyaev, membre de la Commission des trans-
ports, des communications et de l'informatique du Soviet
de l'Union; et directeur de l'Institut de radiotechnique de
l'Académie des sciences de l'URSS;

Vitali N. Kalish, député du peuple de l'URSS, usine électro-
métallurgique de Zaporozh'e;

Valentina I. Semenko, secrétaire du comité législatif du
Soviet suprême de l'URSS; et présidente de la Cour régio-
nale d'Ivanovo;

Clara S. Hallik, membre de la Commission de la politique
nationale et des relations interethniques du Soviet des
nationalités.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, June 12, 1990

Le mardi 12 juin 1990

Issue No. 31

Twenty-sixth Proceedings on:

Monitoring the implementation and
application in both countries of
the *Canada-United States Free Trade
Agreement Implementation Act* as
well as any other related trade
development

Fascicule n° 31

Vingt-sixième fascicule concernant:

L'application de la *Loi de
mise en œuvre de l'Accord de
libre-échange Canada-États-Unis* dans
les deux pays visés ainsi que tout
autre développement commercial qui y
serait lié

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Grafstein
Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Bosa	*Murray, P.C. (or Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, P.C.
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Asselin	Grafstein
Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Bosa	*Murray, c.p. (ou Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, c.p.
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, April 5, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as on any other related trade developments; and

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the Second Session of the Thirty-third Parliament and the First Session of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant la deuxième session de la trente-troisième Législature et durant la première session de la trente-quatrième Législature soit renvoyés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 12, 1990
(37)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:25 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Bosa, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, MacEachen, Roblin and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Other Senator present: The Honourable Senator Macquarrie. (1)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Ian Stewart, Advisor to the Committee, Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant Advisor.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

Mr. Fred Blaser, Lyons, Goodman, Iacomo, Smith & Berkow, Barristers and Solicitors.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated April 5, 1989, "To monitor and report on the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments".

Mr. Blaser made an opening statement and answered questions.

At 5:50 p.m., the Committee adjourned to 4:00 p.m., Tuesday, June 19, 1990.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 12 JUIN 1990
(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 25, sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Bosa, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, MacEachen, Roblin et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Macquarrie.

Aussi présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Ian Stewart, conseiller auprès du Comité, M. Peter Dobell, conseiller, et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Témoin:

M. Fred Blaser, Lyons, Goodman, Iacomo, Smith & Berkow, avocats.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 5 avril 1989 concernant «l'application de la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié».

M. Blaser fait un exposé liminaire et répond aux questions.

À 17 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 19 juin 1990 à 16 heures.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 12, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:00 o'clock p.m. to monitor the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I am sorry that we are starting late. As you know, proceedings were somewhat longer today. This afternoon we are resuming our consideration of Mexico's new trade initiatives and their possible impact on Canada.

As you may have heard, during his visit to Washington, which ended only today, Mexico's President Salinas requested formal negotiations with the United States with a view to establishing a North American free trade area. Following their meeting, the two presidents, Bush and Salinas, released a joint statement, saying that free trade between Mexico and the U.S. can be a powerful engine for economic development—creating new jobs and opening new markets—and that a comprehensive free trade agreement is the best vehicle for achieving sustained economic growth and open markets in trade and investment.

Senators will recall from our previous meeting on this matter that it had been expected that Mexico would seek an immediate beginning to negotiations, but this has not happened. Instead, the presidents have instructed their trade ministers to undertake preparatory work over the next few months leading up to an announcement, which is now expected when the President of the United States visits Mexico in December.

I am told that one White House spokesperson indicated that President Bush favours a North American free trade area and wants to bring in Canada at some point. White House officials have also said that Prime Minister Brian Mulroney was consulted on Sunday last and that he was "supportive."

Our witness this afternoon is Mr. Fred Blaser, who practises international trade law with the Toronto law firm of Lyons, Goodman. He is the author of "Trade Topics", a regular feature page in the *Financial Post*, is chairman of the Mexico-Canada Business Council, and director of the Canadian Council for the Americas. With those words by way of introduction, I invite Mr. Blaser to make his opening statement.

Mr. Fred Blaser, Solicitor, Lyons, Goodman, Iacomo, Smith and Berkow, Toronto: Good afternoon. It is a pleasure to be here. I was unable to provide briefing notes today, but, I will be able to send a set of notes along by the end of the week.

The fundamental issue before Canada at this time with regard to the negotiations Mexico and the United States are apparently about to enter into is whether we should be participating at an early stage or whether we should delay. Since

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 12 juin 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures afin de suivre l'application de la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Désolé de commencer si tard. Comme vous le savez, les débats ont été un peu plus longs aujourd'hui. Cet après-midi, nous résumons notre étude du nouveau projet commercial avec le Mexique et son impact possible sur le Canada.

Comme vous l'avez sans doute entendu dire, pendant sa visite à Washington qui s'est terminée seulement aujourd'hui, le Président Salinas du Mexique a demandé que soit tenues des négociations officielles avec les États-Unis afin d'établir une zone de libre-échange nord-américaine. À la suite de cette rencontre, les deux présidents, Messieurs Bush et Salinas, ont émis un communiqué conjoint dans lequel ils énonçaient que le libre-échange entre le Mexique et les États-Unis pouvait être un outil puissant de développement économique—grâce à la création d'emplois et à l'ouverture de nouveaux marchés—et qu'un accord complet de libre-échange était le meilleur moyen de réaliser une croissance économique durable et d'ouvrir des marchés au commerce et à l'investissement.

Messieurs les sénateurs se rappelleront qu'à notre réunion précédente à ce sujet, nous nous attendions à ce que le Mexique cherche à entreprendre des négociations dès maintenant, mais cela ne s'est pas produit. Les présidents ont en réalité demandé à leurs ministres du Commerce d'entreprendre des travaux préparatoires au cours des prochains mois avant une annonce officielle qui devrait être faite lors de la visite du Président des États-Unis au Mexique en décembre.

On m'a dit que l'un des porte-paroles de la Maison Blanche a déclaré que le Président Bush favorise une zone de libre-échange nord-américaine et tient à ce que le Canada y participe à un moment donné. Les représentants de la Maison Blanche ont également dit que le Premier ministre Brian Mulroney avait été consulté dimanche dernier et que celui-ci avait «manifesté son appui».

Notre témoin de cet après-midi est M. Fred Blaser, qui est avocat en droit international à la firme d'avocats de Toronto Lyons, Goodman. Il signe la chronique *Trade Topics*, qui paraît dans le *Financial Post*, en plus d'être président du Conseil des chefs d'entreprise Mexico-Canada et directeur du Conseil canadien pour les Amériques. À la suite de cette introduction, j'inviterais M. Blaser à commencer.

M. Fred Blaser, avocat, Lyons, Goodman, Iacomo, Smith et Berkow, Toronto: Bonjour. C'est un plaisir pour moi d'être ici. Je n'ai pas pu vous remettre des notes explicatives, mais je pourrais vous envoyer une série de notes d'ici la fin de semaine.

La grande question qui se pose au Canada en ce moment, en ce qui concerne les négociations que le Mexique et les États-Unis sont sur le point d'entamer, est de savoir si nous devrions y participer dès le début ou si nous devrions attendre. Depuis

[Text]

1985 I have been working in the area of business promotion between Canada and Mexico and, from the work I have been doing I cannot see any reason why Canada should not now seek to move as expeditiously as possible in negotiating a part in a free trade agreement involving Mexico and the United States.

However, one reason Canada might not wish to enter into negotiations at this time is that the potential trade and economic benefit flowing from a continental free trade agreement would cause some degree of economic and/or political disruption in Canada, to an extent not warranted by the economic gains. In other words, there are difficulties associated with negotiating a free trade agreement with a fairly small economy with which we might not expect to do a great deal of business. That is not the case in Mexico.

The Mexican economy is substantial. It has a gross domestic product approximately 50 per cent of that of Canada's. Two other aspects of a potential trade relationship with Mexico would be an expanded market access and a liberalized relationship with Canada, which are the classic justifications for entering into a free trade agreement.

Given the existence of a potentially substantial market with Mexico, we would increase our access to that market, thus benefiting Canadian production, and at the same time we would obtain the economic efficiency gains associated with an increasingly rationalized type of production in Canada.

For Mexico, there is a third reason to negotiate a free trade agreement with the United States that is similar to one of the reasons that Canada had for negotiating an agreement with the United States. That was the institutionalization of certain economic rules that the Government of Canada believed would be beneficial to economic performance here. I believe that, in part, is what the Salinas administration hopes to derive from a Mexican deal with the United States. However, that element has no bearing on what we would do with Mexico.

Another issue that might be relevant would be the concern that Canadians might have over an emphasis on regionalism, as opposed to multilateralism. Do we want to detract from the GATT process? That is a valid question. There are two answers to that issue.

Mr. Chairman, you alluded to that a moment ago. There does not appear to be an impetus on the part of either the United States or Mexico to begin imminent negotiations on a free trade deal. The United States is committed to a public presence in which it emphasizes the priority of multilateral negotiations and the Uruguay Round. President Salinas, in his remarks at the Dabos meeting in January, said the same thing; that Mexico is committed to the GATT. It is of paramount importance to Mexico.

We want to maintain in Canada as well the emphasis on a process of multilateralism, but two problems will have an

[Traduction]

1985, je travaille dans le domaine de la promotion commerciale entre le Canada et le Mexique. Si j'en juge par mon travail, je ne vois pas pourquoi le Canada ne devrait pas se lancer le plus rapidement possible dans la négociation d'une part de l'Accord de libre-échange avec le Mexique et les États-Unis.

Toutefois, nous pourrions ne pas vouloir nous engager dans des négociations en ce moment, par crainte que les avantages commerciaux et économiques potentiels d'un accord de libre-échange continental puissent causer certains bouleversements économiques ou politiques au Canada, qui ne seraient pas nécessairement justifiés par les gains économiques. Autrement dit, la négociation d'un accord de libre-échange avec une économie relativement faible avec laquelle nous n'aurions pas énormément de relations commerciales entraîne certaines difficultés. C'est le cas du Mexique.

L'économie mexicaine n'est pas négligeable. Le produit intérieur brut est d'environ 50 p. 100 de celui du Canada. Deux autres facteurs jouent dans l'établissement de possibles relations commerciales avec le Mexique: l'accès accru au marché et la libéralisation des relations avec le Canada, qui sont les raisons traditionnellement invoquées pour justifier la signature d'un accord de libre-échange.

Étant donné l'existence d'un marché potentiellement important au Mexique, nous pourrions y accéder plus facilement et ainsi en faire profiter les producteurs canadiens. Parallèlement, nous obtiendrions des gains économiques d'efficacité en raison de la rationalisation de plus en plus poussée de la production au Canada.

Quant au Mexique, il aurait une troisième raison de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis, cette raison étant la même que celle qu'avait le Canada de vouloir négocier avec les États-Unis. Il s'agit de l'institutionnalisation de certaines règles économiques que le gouvernement du Canada estimait favorables à la performance économique de notre pays. Je crois que c'est en partie ce que le gouvernement de M. Salinas espère obtenir d'un accord Mexique-États-Unis. Toutefois, cet élément n'a aucun rapport avec ce que nous ferions nous-mêmes avec le Mexique. Les deux autres aspects sont valables.

L'autre élément qui pourrait s'avérer pertinent a trait aux préoccupations que pourrait susciter chez les Canadiens cette tendance au régionalisme par rapport au multilatéralisme. Voulons-nous nous dissocier du processus du GATT? Voilà une question intéressante à laquelle je donnerais deux réponses.

Monsieur le président, vous y avez fait allusion il y a un moment. Ni les États-Unis ni le Mexique ne semblent très pressés d'entamer des négociations sur un accord de libre-échange. Les États-Unis sont engagés publiquement et insistent sur la priorité des négociations multilatérales et de la Ronde Uruguay. Le Président Salinas, dans ses remarques à la réunion de Dabos en janvier, a dit la même chose, c'est-à-dire que le Mexique est lié au GATT. Cela revêt une importance primordiale pour le Mexique.

Au Canada, nous sommes également en faveur d'un processus de multilatéralisme bien que cela soulève deux problèmes.

[Text]

impact on our intent to do so. The first has to do with the results of the GATT round. If it appears that there will be substantial failure to reach agreement on several important aspects of that round, including agriculture and other elements, there will be additional pressure in the United States and Mexico to move more rapidly.

The other concern relates to what Mexico and the United States intend to do on their own. Assuming they formally move together in 1991 to begin negotiations on a free trade agreement, then I believe it is vital for Canada to participate. At that point it would not be a question of Canada saying that we ourselves are proposing to emphasize a regional agreement; rather, we can legitimately say that these developments are taking place for reasons beyond our control. It is advantageous for us to realize the gains that would be achieved by a comprehensive agreement. Therefore in those circumstances we cannot afford to stand back.

Ultimately, for Canada, the issue of whether a liberalized trade and business régime involving both the United States and Mexico will be successful has to do with the extent to which the Mexican economy is important for Canada. If we look at a static model, it would appear that Mexico is not important for Canadian business. Last year, we had two-way trade valued at about \$2.2 billion, of which Mexican exports to Canada accounted for about \$1.6 billion. Mexico is Canada's fifth biggest merchandise supplier and eighth biggest export market. We are their fifth biggest supplier and fourth biggest market. Even though the numbers, in terms of each other's lists of trading partners, are reasonably impressive, the total dollar volume of business is not very significant. Moreover, if we were to ask Canadian businesses where they believe the world's fastest growing markets are to be found, I think most people would say east Europe, the Asian tigers, and perhaps Malaysia and Thailand.

To the bilateral merchandise trade figures we must add estimates for trade invisible. In this category Mexico and Canada are virtually insignificant for each other, other than a small amount of engineering services exports from Canada to Mexico. There are significant economic gains for Mexico as far as the tourism sector is concerned, but the nature of tourism exchanges will not change regardless of whether Mexico and Canada liberalize their trade and business régimes.

Finally, the levels of bilateral direct investment are low. Mexican holdings of Canadian productive assets are virtually non-existent. Total Canadian holdings in Mexico amount to about \$400 million, and very little of that is recent investment. Much of the direct investment by Canada took place as far back as the 19th century in various mining properties. From 1950 to last year, the only major players were been Moore Corporation and, to some extent, Mitel. Even those investments are not significant when we consider that the U.S. direct investment in Mexico amounts to about \$17 billion. It is about 40 times greater than Canada's.

[Traduction]

Le premier a trait aux résultats des négociations multilatérales dans le cadre du Gatt. S'il s'avère impossible de s'entendre sur plusieurs points importants de cette négociation, notamment l'agriculture et d'autres éléments, des pressions supplémentaires vont s'exercer sur les États-Unis et le Mexique pour qu'ils agissent rapidement.

Il importe également de savoir ce que le Mexique et les États-Unis vont faire de leur côté. En supposant qu'ils se décident officiellement en 1991 à entamer des négociations de libre-échange, je crois qu'il est essentiel alors que le Canada soit de la partie. À ce stade, il ne s'agira pas pour le Canada de dire qu'il compte mettre l'accent sur la conclusion d'un accord régional, mais plutôt de reconnaître légitimement que cette évolution a lieu pour des raisons indépendantes de sa volonté. Nous avons tout avantage à mesurer les gains à réaliser par un accord global et nous ne pouvons donc pas, dans ces conditions, nous permettre de rester spectateurs.

Pour le Canada, la question de savoir si la libéralisation des échanges et du régime commercial avec les États-Unis et le Mexique sera positif, tient donc à la mesure dans laquelle l'économie mexicaine est importante pour nous. Si nous nous en tenons à un modèle statique, il semble que le Mexique ne soit pas très important pour ce qui est des affaires canadiennes. L'an dernier, nous avons eu des échanges bilatéraux d'une valeur d'environ 2,2 milliards de dollars, les exportations mexicaines au Canada représentant environ 1,6 milliard. Le Mexique est notre cinquième fournisseur de marchandises du Canada et notre huitième marché d'exportation. Nous sommes son cinquième principal fournisseur et son quatrième marché. Même si nous nous classons bien sur nos listes respectives de partenaires commerciaux, les volumes d'échanges en dollars ne sont pas tellement importants. D'autre part, si nous devons demander aux hommes d'affaires canadiens où se trouvent les marchés mondiaux où la croissance est la plus rapide, je pense que la plupart dirait que c'est en Europe de l'Est, dans les pays d'Asie et peut-être en Malaisie et en Thaïlande.

Aux chiffres sur les échanges bilatéraux, nous devons ajouter les prévisions sur les échanges invisibles. Dans cette catégorie, le Mexique et le Canada n'ont presque rien à échanger en dehors d'un montant très limité d'exportations de services d'ingénierie du Canada vers le Mexique. Le Mexique a beaucoup à gagner économiquement dans le secteur du tourisme, mais la nature de ces échanges ne sera pas modifiée, que le Mexique et le Canada libéralisent leur commerce et leurs régimes d'affaires ou non.

Finalement, les niveaux d'investissement direct bilatéraux sont faibles. Le Mexique ne possède pratiquement aucun actif productif canadien. Les biens détenus par le Canada au Mexique s'élèvent à environ 400 millions de dollars et très peu sont des investissements récents. La plupart des investissements directs du Canada ont été réalisés au 19^e siècle dans les propriétés minières. Entre 1950 et l'année dernière, les seuls grands intervenants étaient Moore Corporation et dans une certaine mesure Mitel. Même ces investissements restent faibles, si l'on songe que les investissements directs des États-Unis au Mexique s'élèvent à presque 17 milliards de dollars, c'est-à-dire 40 fois plus que les investissements canadiens.

[Text]

On the other hand, there have been some encouraging recent developments. Both Northern Telecom and Mitel have established joint ventures to set up cellular telecommunication facilities in Mexico. The total value of existing contracts are, I believe, around \$60 million.

When we look at the static numbers we might well dismiss Mexico as an important market, or one that is likely to have much growth potential so far as Canadian business and investment are concerned. If that were the case, there might not be overwhelming pressure or desire on the part of Canadian businesses to say, yes, by all means, let us have a free trade agreement that includes Mexico. But it is not enough to examine only the current trade and investment figures. We must build a dynamic model that takes into consideration Mexico's growth over, let us say, at least the next ten years.

In order to look at the future of Canadian business in Mexico we must begin by looking at the past. For most Canadian business people Mexico's business history spans only the last 15 years, insofar as that has been their recent experience—and one that has not been especially good.

About 1974 Mexico entered into a hyper-inflation period in which revenues derived from petroleum sales caused an excess of enthusiasm in the Mexican economy, not only in inflationary terms but in terms of the borrowing Mexico undertook to improve even further its economic performance. Although it was an economic environment in which Canadian companies would export, there was not the kind of climate that would attract capital from conservative Canadian investors, other than banks, unfortunately.

Mexico's excess spending resulted in the bust of its boom-bust cycle, which has continued from 1982 until virtually the present day. At the same time, the history of the past 15 years does not give us a clear picture of Mexico's economic history in fairly recent years.

We must also consider that from the end of World War II until about 1974 Mexico was the most economically successful of the developing nations. During that period of almost three decades Mexico regularly experienced annual real growth of between 5 and 7 per cent. Inflation was controlled, and the peso traded unwaveringly at a rate of eight pesos to one U.S. dollar.

History is a fallible guide to the future. Still, an analysis of economic trends in Mexico over the past 45 years makes it clear that we cannot simply dismiss the country as being incapable of sound economic management. On the contrary, for most of that period the economic performance Mexico displayed should give us considerable confidence.

To complete the historical picture we must also consider several recent developments, all of which flow from a basic proposition to restrict foreign investment and follow a policy of import substitution. That policy has been detrimental to Mexico and has resulted in the exclusion of new technologies and ideas, on the one hand, and in reduced efficiency among

[Traduction]

Par contre, nous avons constaté quelques développements récents encourageants. Northern Telecom et Mitel ont établi des coentreprises pour construire des installations de télécommunications cellulaires au Mexique. La valeur totale des contrats est, je crois, d'environ 60 millions de dollars.

Si l'on s'en tient aux chiffres statiques, on pourrait donc simplement estimer que le Mexique n'est pas un marché très important ni susceptible d'un potentiel de croissance qui pourrait intéresser les gens d'affaires et les investisseurs canadiens. Si c'était le cas, les gens d'affaires canadiens ne seraient peut-être pas aussi pressés de vouloir absolument un accord de libre-échange auquel le Mexique serait partie prenante. Il n'est cependant pas suffisant d'examiner les chiffres actuels sur le commerce et sur les investissements. Il faut établir un modèle dynamique qui tienne compte de la croissance de l'économie mexicaine pendant, disons, les dix prochaines années au moins.

Pour avoir une idée de ce que sera l'avenir des entreprises canadiennes au Mexique, nous devons commencer par nous tourner vers le passé. Pour la plupart des hommes d'affaires canadiens, l'histoire mexicaine sur ce plan s'étend seulement sur les 15 dernières années, dans la mesure où leur expérience est récente—et n'a pas été particulièrement bonne.

Depuis 1974, le Mexique est entré dans une période d'hyper-inflation au cours de laquelle les revenus tirés des ventes de pétrole ont entraîné un excès d'enthousiasme dans l'économie, non seulement au niveau de l'inflation mais également des emprunts que le Mexique a contractés pour essayer de donner un essor accru à son économie. Même s'il s'agissait d'un contexte économique permettant aux compagnies canadiennes d'exporter, ce n'était malheureusement pas le genre de climat susceptible d'attirer le capital des investisseurs canadiens conservateurs, à part les banques.

Ces excès de dépenses de la part du Mexique ont finalement mis un frein à la relance—un cycle qui se poursuit depuis 1982. Pourtant, l'histoire des 15 dernières années ne nous donne pas une image claire de l'économie mexicaine de ces dernières années.

Il faut savoir également que depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'en 1974, le Mexique était l'un des pays en développement qui connaissait le plus grand essor économique. Pendant cette période de presque trois décennies, le Mexique a connu régulièrement des croissances réelles annuelles de 5 à 7 p. 100. L'inflation était contrôlée et le peso s'échangeait régulièrement à un taux de 8 au dollar américain.

L'histoire est un guide faillible en ce qui concerne l'avenir. Pourtant l'analyse des tendances économiques mexicaines depuis les 45 dernières années montre nettement que nous ne pouvons pas simplement négliger ce pays sous prétexte qu'il est incapable de gestion économique saine. Au contraire, la performance économique mexicaine pendant la grande partie de cette période, devrait plutôt susciter une grande confiance.

Pour terminer ce tableau historique, nous devons également tenir compte de plusieurs développements récents qui découlent tous d'une proposition fondamentale, c'est-à-dire que la limitation des investissements étrangers et la poursuite d'une politique de substitution des importations ont été néfastes au Mexique. Elles ont abouti au développement de nouvelles tech-

[Text]

domestic producers, on the other hand. So the most recent series of important development in Mexico's economic history begins with that country's accession to the GATT in 1986, during the de la Madrid administration. As a result, Mexico cut its tariff drastically, and now has tariff levels comparable to, if not lower than, those of Canada. Mexico has also eliminated quotas on over 80 per cent of goods entering the country, and the remaining import restrictions are to be phased out over the next few years.

This process of trade liberalization has been accompanied by an extraordinary program of domestic economic reforms. From a Canadian perspective, the most noteworthy is the easing of restrictions on foreign direct investment. In most economic sectors foreign investors can now acquire 100 per cent control of a Mexican business worth up to \$100 million U.S. without an official review of the acquisition or start-up. One hundred per cent foreign control of mining, auto parts, and secondary petrochemical industries is now allowed where the new owner undertakes to introduce new technology or the investment is in a company experiencing foreign payment problems.

Earlier this year Mexico announced that it was extending its period of patent protection from 14 years to 20 years. Patent protection for pharmaceutical and chemical products will be expanded. A few months ago Mexico City announced a new automotive decree to increase opportunities for foreign parts producers, including Canadian companies, to export products to Mexico.

Along with investment liberalization, Mexico has embarked on an extensive program of privatization. Over two-thirds of the 1,200 enterprises controlled by the Mexican government in 1982 have been merged, closed or privatized, including the national airlines. Mexico is not only privatizing its substantially publicly-owned steel sector this year but is permitting foreign investors to acquire the steel-producing operations. Mexico City recently announced plans to privatize Telefonos de Mexico, the country's national telecommunications system, and foreigners will be allowed to buy 49 per cent of Telmex.

On monetary policy, the Salinas administration has taken a firm position. It has been able to reduce Mexico's inflation rate to about 20 per cent, from about 150 per cent during the latter days of the de la Madrid administration.

A combination of write-offs and renegotiation has reduced the principal amount of Mexico's foreign debt to some \$70 billion U.S.; annual debt service costs have fallen to some 2 per cent of GDP, from about 6 per cent when President Salinas took office.

Market size is also critical. Mexico's population is expected to exceed 90 million by the turn of the century. Currently, the

[Traduction]

nologies et de nouvelles idées, d'une part, et ont réduit l'efficacité des producteurs mexicains d'autre part. Les revers récents connus par le Mexique ont donc commencé avec l'adhésion de ce pays au GATT en 1986, pendant le mandat de M. de la Madrid. Ainsi, le Mexique a réduit considérablement ses tarifs et a actuellement des tarifs moyens comparables ou mêmes inférieurs à ceux du Canada. Il a aussi éliminé ses contingents sur plus de 80 p. 100 des marchandises qui entrent au pays et les restrictions qui restent seront éliminées au cours des prochaines années.

Ce processus de libéralisation des échanges s'est accompagné d'un programme extraordinaire de réformes économiques intérieures. D'un point de vue canadien, la plus importante de ces réformes est l'allègement des restrictions sur les investissements étrangers directs. Dans la plupart des secteurs économiques, les investisseurs étrangers peuvent dorénavant acquérir 100 p. 100 du contrôle d'une entreprise mexicaine valant jusqu'à 100 millions de dollars U.S., sans avoir à passer par un examen officiel de l'acquisition ou du lancement de l'entreprise. Il est maintenant permis de contrôler 100 p. 100 des mines, des usines de pièces automobiles et des industries pétrochimiques secondaires lorsque le nouveau propriétaire s'engage à produire de nouvelles technologies ou investit dans une compagnie qui connaît des problèmes de paiements à l'étranger.

Plus tôt cette année, le Mexique a annoncé qu'il prolongeait la période de protection des brevets de 14 à 20 ans. La protection des brevets pour les produits pharmaceutiques et chimiques sera prolongée. Il y a quelques mois, la ville de Mexico a annoncé un nouveau décret sur l'automobile qui donne aux producteurs de pièces étrangères, notamment aux compagnies canadiennes, davantage de possibilités d'exporter leurs produits au Mexique.

Parallèlement à la libéralisation des investissements, le Mexique s'est lancé dans un programme majeur de privatisation. Plus de deux tiers des 1 200 entreprises contrôlées par le gouvernement mexicain en 1982 ont été fusionnées, fermées ou privatisées. C'est le cas notamment des lignes aériennes nationales. Le Mexique non seulement privatise son secteur de l'acier, largement nationalisé jusqu'à présent, mais il permet également aux investisseurs étrangers d'acquérir les usines de production d'acier. La ville de Mexico a récemment annoncé des plans visant à privatiser Telefonos de Mexico, le système de télécommunication national du pays. De même, les étrangers pourront acheter jusqu'à 49 p. 100 de Telmex.

Sur le plan de la politique monétaire, le gouvernement Salinas a adopté une position ferme. Il a été en mesure de réduire le taux d'inflation du Mexique à environ 20 p. 100 par rapport aux 100 p. 100 des derniers jours du gouvernement de de la Madrid.

Grâce à une combinaison d'annulations et de renégociations, le montant principal de la dette étrangère du Mexique a diminué à environ 70 milliards de dollars U.S.; les coûts annuels du service de la dette sont tombés à quelque 2 p. 100 du PIB, par rapport à 6 p. 100 lorsque le Président Salinas est arrivé au pouvoir.

La taille du marché est également très importante. La population mexicaine devrait dépasser 90 millions d'habitants au

[Text]

country has 85 million inhabitants, and more than 50 per cent are under the age of 25. These demographics will mean an increase in the level of demand in Mexico's domestic market.

Taking these factors into account, we must also examine certain factors that are specifically and uniquely relevant to Canada. On the negative side as far as potential business relationships are concerned, are major cultural differences, language the most obvious. At the same time, there is very little business history. Canadian have not invested extensively in Mexico and therefore are not familiar with the business climate there.

The most graphic example I can give is this: Mexico City is, arguably, the largest city in the world, with perhaps 20 million inhabitants. Sometimes in discussion I say: Here is a city with 20 million people. In geographic terms, it is closer to Toronto and Montreal, the two largest cities in Canada than Vancouver. Of the 20 million people in Mexico City, how many would you consider to be resident Canadians living temporarily in Mexico, looking after the interests of Canadian companies? Typically the answers vary from one to 200. As far as I have been able to ascertain, out of 20 million, it is two. Mitel has someone there and Moore Corporation has somebody there.

We talk about statistics and the likelihood of economic growth bilaterally. Ultimately, business growth depends on people. We do not have a history of business/culture relationships with Mexico. Those are negative factors to be taken into account in terms of the likelihood of our ability to develop business rapidly in Mexico.

On the other hand, there are several positive factors as far as Canada is concerned. One of them is geography. It is not enough for us to say that there are few Canadians actively doing business in Mexico, because I suppose we could say the same thing for Tokyo, Paris, and many other cities.

Geography will play a significant part in what we can do in Mexico simply because of the convenience of the location, in addition to the developments the United States have undertaken there in the last few years. However, not all of Mexico will be equally accessible for trade relations. For example, in northern Mexico in particular the infrastructure is changing rapidly. The development into the maquiladora zone has produced substantial improvement in telecommunications, highways, and rail. Development is now being extended to the City of Monterey, which has three million people. It is fairly close to the border and may be an attractive area in which Canadian companies may base themselves for expansion into the Mexican market.

Although the level of existing relationships between Canada and Mexico is low, Mexico is close, and it is improving its infrastructure in a way that will be attractive for Canadian business.

However, these facts and figures cannot assure us that Mexico is going to re-enter a period of growth similar to the one

[Traduction]

début du siècle prochain. Actuellement, le pays compte 85 millions d'habitants dont plus de 50 p. 100 ont moins de 25 ans. Ces conditions démographiques impliquent nécessairement une augmentation de la demande sur le marché intérieur mexicain.

Ceci dit, nous devons également examiner d'autres facteurs plus particulièrement pertinents au Canada. D'un point de vue négatif d'abord, en ce qui concerne les relations d'affaires potentielles, il faut tenir compte de différences culturelles importantes, dont la langue est une des plus évidentes. D'autre part, nos relations commerciales sont très minimes. Les compagnies canadiennes ont très peu investi au Mexique et, par conséquent, connaissent mal le climat des affaires dans ce pays.

Le fait que la ville de Mexico est sans aucun doute la plus grande ville du monde, avec ses quelques 20 millions d'habitants, en est l'exemple le plus pertinent. Quelquefois, lorsque je parle de cette question, je dis: Voici une ville de 20 millions d'habitants. Géographiquement parlant, elle est plus proche de Toronto et de Montréal, les deux grandes villes canadiennes, que ne l'est Vancouver. Sur les 20 millions d'habitants de Mexico, à combien estimez-vous le nombre de résidents canadiens vivant temporairement au Mexique pour veiller aux intérêts de compagnies canadiennes? Généralement, on me répond entre 1 et 200. Or, d'après mes propres enquêtes, il y en a exactement deux sur ces 20 millions d'habitants. Mitel y a un représentant de même que Moore Corporation.

Nous parlons ici de statistiques et de la possibilité d'une croissance économique bilatérale. Mais en fin de compte, la croissance dépend des gens. Notre histoire, en ce qui concerne les relations d'affaires avec le Mexique, est très courte. Il s'agit là de facteurs négatifs dont il faut tenir compte si nous voulons faire rapidement des affaires au Mexique.

Par contre, il existe également plusieurs facteurs positifs pour ce qui est du Canada et en particulier le facteur géographique. Le fait qu'il y ait très peu de Canadiens faisant activement des affaires au Mexique n'est finalement pas un très bon argument, car je suppose que nous pourrions dire la même chose de Tokyo, de Paris et de bien d'autres villes.

L'emplacement géographique jouera un rôle très important pour des raisons pratiques, de même qu'à cause des projets que les États-Unis ont entrepris là-bas depuis quelques années. Le Mexique ne sera cependant pas accessible partout de la même façon aux relations commerciales. Dans le nord du Mexique en particulier, l'infrastructure change rapidement. Les développements dans la zone des maquiladoras ont entraînés une amélioration importante des télécommunications, des routes et des chemins de fer. Ces développements se propagent maintenant jusqu'à Monterey, qui compte 3 millions d'habitants. Située assez près de la frontière, cette ville est un endroit intéressant où les compagnies canadiennes pourraient s'installer pour accéder au marché mexicain.

Même si les relations entre le Canada et le Mexique ne sont pas très soutenues pour le moment, ce pays est proche et il améliore son infrastructure d'une façon qui intéressera le milieu des affaires canadien.

Toutefois, ces faits et ces chiffres ne nous garantissent pas que le Mexique connaîtra de nouveau une période de croissance sem-

[Text]

experienced from 1945 to 1975. Other factors must be considered. Even though a national balance sheet indicates that public spending is down, that the level of annual deficit is down—for example, education payments have been reduced as a result of one of those cutbacks—it may be that the long-term impact of deficit reduction will be negative.

Unless Mexico continues along the path of political pluralism, which has seen substantial improvement over the past few years, including the election of a minority in the lower house of the Government of Mexico, these could be obstacles or setbacks in economic development in Mexico. Still, as far as the economic transformation that has been undertaken by the Salinas government is concerned, I think the most significant statement we could make is that we might well have taken similar action. There are no guarantees that the economic programs the Salinas administration is following will work, but it appears that the program is bound.

The issue is not simply to ask what opportunity the Mexican market offers Canada today but what it may offer to Canadian business by the end of the century, completely apart from any additional impetus to growth the Mexican economy may get as a result of entering into a free trade deal with the United States.

Such an accord would enhance Mexico's attraction not only as an investment location for North Americans but also for capital from Japan and Europe, not to mention Mexican flight capital.

On the other side, Mexico's interest in Canada is not overwhelming either. Mexico would gain improved access to a market generating over \$600 billion in goods and services as of 1989. Their particular interest in our market is in the area of textiles and footwear, and in the opportunity to export low technology assembly, and other industrial goods. We are not likely to see significant Mexican direct investment in Canada in the coming decade or the provision of services in Canada by Mexicans.

On the whole, however, it seems to me that we are dealing with an economic situation in Mexico that is very substantial, and which is likely to achieve substantial growth in the next decade. If we look at the key reasons for establishing stronger or liberalized trade and business relationships with another country, that factor appears to be very much in evidence in Mexico.

Another element crucial to our consideration is the nature of any agreement we might enter into with Mexico, or with the United States and Mexico. In that respect, two threshold questions arise: The first is whether we are talking about a free trade agreement, specifically, a customs union, or a common market.

It is unlikely that either country is ready to agree on a single set of external tariffs, as is implied by a customs union—although that may be inevitable as a result of entry into a free trade agreement. In fact, that may happen between the U.S. and Canada in the years to come. On the other hand, the con-

[Traduction]

blable à celle qu'il a connue entre 1945 et 1975. Il faut prendre en compte d'autres facteurs. Même si un bilan national indique que les dépenses publiques et que le niveau du déficit annuel sont à la baisse—par exemple, les dépenses consacrées à l'éducation ont été réduites par suite de ces compressions—il est possible que les répercussions à long terme de la réduction du déficit soient négatives.

À moins que le Mexique ne continue sur la voie du pluralisme politique, et les améliorations en ce sens sont très nettes depuis quelques années, notamment l'élection d'une minorité à la chambre basse du gouvernement mexicain, la situation politique pourrait créer des obstacles ou entraîner un ralentissement du développement économique. Mais pour ce qui est de la transformation économique que le gouvernement Salinas a entreprise, je pense que le Mexique n'a rien à nous envier. Nous n'avons aucune garantie que les programmes économiques que le gouvernement Salinas a adoptés réussiront, mais tout porte à croire que ce sera le cas.

La question est donc non pas simplement de se demander si le marché mexicain offre des possibilités pour le Canada aujourd'hui mais ce qu'il pourrait offrir aux gens d'affaires canadiens à la fin du siècle, en dehors de toute impulsion supplémentaire dont l'économie mexicaine pourrait bénéficier en signant un accord de libre-échange avec les États-Unis.

Grâce à cet accord, le Mexique deviendrait non seulement un pays susceptible d'attirer les investisseurs nord-américains, mais aussi les capitaux japonais et européens, sans parler de la fuite des capitaux mexicains.

D'un autre côté, les intérêts du Mexique au Canada ne sont pas énormes non plus. Le Mexique accéderait plus facilement à un marché qui a produit plus de 600 milliards de dollars de biens et de services en 1989. Il est particulièrement intéressé par les secteurs du textile et de la chaussure ainsi que par la possibilité d'exporter des marchandises de technologie rudimentaire, de montage et autres marchandises industrielles. Il est peut probable que les investissements directs mexicains au Canada ou que la prestation de services au Canada par des Mexicains soit particulièrement importante au cours de la prochaine décennie.

Mais dans l'ensemble, il me semble que la situation économique mexicaine est plutôt intéressante et susceptible de connaître une croissance notable dans les dix prochaines années. Si l'on considère les principales raisons justifiant l'intensification ou la libéralisation des relations commerciales et d'affaires avec un autre pays, il semble qu'elles sont très évidentes dans le cas du Mexique.

La nature de l'accord que nous pourrions conclure avec le Mexique ou avec les États-Unis et le Mexique est un autre élément essentiel à considérer dans nos relations avec le Mexique. À cet égard, deux questions essentielles se posent: la première est de savoir si nous parlons d'un accord de libre-échange, c'est-à-dire d'une union douanière ou d'un marché commun.

Il est peu probable que l'un ou l'autre pays soit prêt à accepter un ensemble unique de tarifs extérieurs, comme le suppose une union douanière, bien que cela puisse être inévitable, advenant la signature d'un accord de libre-échange. En fait, c'est ce que connaîtront peut-être les États-Unis et le Canada dans les

[Text]

tents of the Canada-U.S. agreement suggest that an accord including Mexico could well involve aspects of the common market, such as liberalized movement of capital and labour.

The other threshold question is whether we would prefer to consider a deal that involves all three countries—namely, Canada, the United States and Mexico—which would necessarily involve dismantling and rewriting the Canada-U.S. Free Trade Agreement, or whether we would prefer that all three countries each enter into a set of two bilateral agreements.

Let us consider these options in turn from the point of view of each signatory. It seems to me that the structure of a three-way deal could be based substantially on the Canada-U.S. Free Trade Agreement. The tariff elimination rules existing in the FTA could apply quite readily to a three-way deal in a manner that satisfies all parties.

From Mexico's perspective, the FTA rules on market access could satisfy their needs in three main areas of concern: The first is apparel trade. Since most clothing made in Mexico for export uses U.S.-origin textiles, Mexico would have unlimited access to the Canadian and U.S. markets. Steel exports to the U.S. would, presumably, no longer be subject to voluntary restraints, although Canada's position regarding Mexican steel imports would be unchanged. As well, Mexican produce exports to the U.S. market, which are currently restrained on health and standards grounds, could be dealt with under the framework of the Canada-U.S. agreement.

The agreement's provisions on origin rules and technical standards could be adequate for all parties for the time being, as well as the FTA procurement and dispute-settlement procedures. Investment could be dealt with potentially through separate codes with Canada, extending to Mexico the terms of the investment rules that are provided in the FTA. Mexico, in turn, could have a set of preferential investment provisions that apply to Canada and the United States.

Designing a three-country set of rules for other areas covered by the FTA and for non-covered areas could be more complicated. The most sensitive issue as far as the U.S. is concerned would be pressure to allow increased labour mobility for Mexican workers in the United States.

Some of the discussions coming out of Washington this week indicate that this area is not potentially on the table—at least as far as the bilateral aspects of the U.S.-Mexico deal are concerned. On the other hand, my discussions with officials of the Mexican government indicate that, indeed, they do have a strong concern that some liberalized access for Mexican workers in the United States be provided.

[Traduction]

années à venir. D'autre part, le contenu de l'accord Canada-États-Unis laisse à penser qu'un accord incluant le Mexique pourrait bien impliquer certains aspects propres à un marché commun, comme la libéralisation du mouvement des capitaux et de la main-d'œuvre.

L'autre question fondamentale est celle de savoir si nous préférons envisager un accord tripartite—c'est-à-dire entre le Canada, les États-Unis et le Mexique—qui impliquerait nécessairement le démantèlement et une nouvelle formulation de l'accord de libre-échange Canada-États-Unis, ou si nous préférons que les trois pays pourraient négocier chacun de leur côté une série de deux accords bilatéraux.

Examinons ces options du point de vue de chaque signataire. Il me semble que la structure d'un accord à trois pourrait s'inspirer essentiellement de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. La règle d'élimination des tarifs que prévoit l'Accord Canada-États-Unis pourrait s'appliquer facilement à un accord à trois d'une façon qui satisferait toutes les parties.

Du point de vue du Mexique, la règle de l'Accord Canada-États-Unis sur l'accès aux marchés pourrait satisfaire leurs besoins dans les trois principaux secteurs qui les intéressent: d'abord le vêtement, étant donné que la plupart des vêtements faits au Mexique pour l'exportation utilisent des textiles d'origine américaine, le Mexique aurait un accès illimité aux marchés canadien et américain. Les exportations d'acier vers les États-Unis ne feraient probablement plus l'objet de restrictions volontaires, même si la position du Canada en ce qui concerne les importations d'acier mexicain resterait la même. De même, les produits mexicains, dont l'exportation vers le marché américain est actuellement limitée pour des raisons sanitaires et de normes, pourrait faire l'objet d'un entente dans le cadre de l'accord Canada-États-Unis.

Les dispositions de l'Accord sur les règles d'origines et les normes techniques pourraient satisfaire toutes les parties pour le moment, tout comme les modalités visant les marchés publics et le règlement des différends. On traiterait de la question des investissements au moyen de codes séparés, le Canada élargissant au Mexique les conditions relatives aux règles d'investissement prévues par l'Accord Canada-États-Unis. À son tour, le Mexique pourrait avoir tout un ensemble de dispositions relatives aux investissements bénéficiant d'un régime préférentiel qui s'appliqueraient au Canada et aux États-Unis.

Il serait sans doute plus compliqué de concevoir des règles tripartites pour certains secteurs régis par l'Accord Canada-États-Unis et pour d'autres secteurs non prévus. La question la plus délicate, du point de vue des États-Unis, serait sans doute celle des pressions qui s'exerceraient pour permettre une plus grande mobilité de la main-d'œuvre mexicaine vers les États-Unis.

Il ressort de certaines des discussions qui ont eu lieu à Washington cette semaine que cet aspect ne serait pas négocié—tout au moins dans le cadre de l'entente États-Unis-Mexique. Par contre, lors de discussions avec des fonctionnaires du gouvernement mexicain, il m'est apparu, au contraire, que le Mexique souhaite vivement une libéralisation de l'accès des travailleurs mexicains aux États-Unis.

[Text]

This could be handled by increasing the number of Mexicans the U.S. allows to immigrate annually, since the U.S. immigration policy relies partly on a system of quotas from all countries. A trade-off policy could be expanded to include U.S. and Canadian professionals working in Mexico.

Conceivably, Canada could be required to allow the entry of a proportional number of Mexican emigrants into this country, but it is doubtful that such increased access would translate into actual emigration. Since 1970 only some 7,000 persons have emigrated from Mexico to Canada.

Mexico also wants improved access to U.S. highways for its truckers. Such market access might be expected to be given by Canada as well. Any safety requirements the United States imposes on foreign vehicles would, presumably satisfy Canadian safety requirements. It is not expected that the volume of Mexican-origin truck traffic in Canada will be high in the foreseeable future.

From the U.S. perspective, an accord would allow considerably improved access by U.S. firms to Mexico's financial services sector, including the sale of securities and insurance currently in private hands, but with no ownership rights for foreign investors. Mexican banks, which remain nationalized, will likely be privatized during the course of the current Mexican administration, and U.S. residents as well as Canadians will presumably, be given the right to acquire at least a minority interest in such operations.

Mexico does not impose significant restrictions on the right of non-residents to establish most other types of service businesses, other than coastal maritime transport and rail.

The U.S. may also want Mexico to privatize its national oil company, Pemex, to allow parties to a free trade agreement to acquire at least a substantial interest in it.

Canada's main objectives in negotiating a free trade agreement with Mexico are tariff elimination; liberalized foreign investment rules in the forestry sector, which is still subject to controls; improved intellectual property protection; improved access for the delivery of professional services, and expanded rights to participate in Mexico's financial services market. All these elements could be part of a package leading to a three-way accord.

The critical area for all three countries involves liberalization of trade in vehicles and parts. These goods are currently the biggest component of merchandise trade between the U.S. and Canada, on the one hand, and the U.S. and Mexico on the other. In the former case they represent 31 per cent of the bilateral trade between the U.S. and Canada. As far as the U.S. and Mexico are concerned, they represent 26 per cent of the total bilateral trade. Automotive parts are also the biggest component of Mexican-Canadian two-way trade.

[Traduction]

Le problème pourrait être réglé en augmentant le nombre de Mexicains admis chaque année aux États-Unis comme des immigrants, puisque la politique américaine en matière d'immigration dépend en partie d'un système de quotas par pays. À titre de compensation, des professionnels américains et canadiens pourraient aller travailler au Mexique.

Le Canada pourrait avoir à permettre l'entrée d'un nombre proportionnel d'émigrants mexicains dans le pays, mais il est peu probable que cette accessibilité accrue se traduirait par une émigration réelle. Depuis 1970, seulement 7 000 personnes ont émigré du Mexique au Canada.

Le Mexique tient aussi à ce que ses camionneurs aient un plus grand accès aux routes américaines et on peut s'attendre à ce que ce droit soit également accordé au Canada. Toutes les exigences de sécurité que les États-Unis imposent aux véhicules étrangers satisferaient sans doute les exigences canadiennes. Il est très peu probable que le volume de camionnage d'origine mexicaine au Canada augmente dans un avenir rapproché.

Du point de vue des États-Unis, un accord faciliterait considérablement l'accès des firmes américaines dans le secteur des services financiers mexicains, notamment la vente des valeurs mobilières et des assurances, actuellement entre les mains du secteur privé, mais sans droit de propriété sur les investisseurs étrangers. Les banques mexicaines, qui sont encore nationalisées, seront sans doute privatisées par le présent gouvernement et les résidents américains et canadiens pourraient obtenir le droit d'y acquérir au moins des intérêts minoritaires.

Le Mexique n'impose pas de restrictions importantes sur le droit des non-résidents à établir la plupart des autres types d'entreprises de service en dehors du transport maritime côtier et du transport ferroviaire.

Les États-Unis voudront peut-être également que le Mexique privatise sa compagnie pétrolière nationale, Pemex, pour permettre aux parties à l'Accord de libre-échange d'y acquérir au moins un intérêt substantiel.

Du côté du Canada, les principaux objectifs d'une négociation de libre-échange avec le Mexique seraient l'élimination des tarifs, la libéralisation de la réglementation relative aux investissements étrangers dans le secteur des forêts, qui fait toujours l'objet d'un contrôle, l'amélioration de la protection de la propriété intellectuelle, un plus grand accès à la prestation de services professionnels et l'élargissement des droits de participation au marché des services financiers mexicains. Tous ces éléments pourraient mener à un accord tripartite.

Pour les trois pays, c'est la libéralisation du commerce dans le domaine des véhicules et des pièces qui risque de poser un problème. Ces biens représentent actuellement la partie la plus importante du commerce de marchandises entre les États-Unis et le Canada, d'une part, et entre les États-Unis et le Mexique, d'autre part. Dans le premier cas, ils représentent 31 pour cent du commerce bilatéral entre les États-Unis et le Canada. En ce qui concerne les États-Unis et le Mexique, ils représentent 26 pour cent du commerce bilatéral total. Les pièces d'automobile sont également la composante la plus importante du commerce bilatéral mexicain-canadien.

[Text]

Canadian participation in a trade agreement including Mexico could result in substantially increased opportunities for Canadian producers to export vehicles and parts to Mexico. Under current Mexican rules, imports of vehicles into Mexico are governed by a recent automotive decree, which, when fully implemented, will allow an importer to bring into Mexico two-thirds of the value of that manufacturer's exports. It is conceivable that under a trade agreement with the U.S., and potentially with Canada, Mexico would be required to eliminate its restrictions. In such a case Canadian and U.S. vehicles and parts could be freely exported to Mexico.

The alternative to a three-country agreement would be a total of six sets of bilateral agreements, two for each of the three countries. Theoretically, such a system would be manageable. Canada currently manages a system of multiple imports from various countries. We have a general tariff, a most-favoured nation tariff, a general preferential, a British preferential tariff, CARICOM, and dozens of remission, drawback and refund mechanisms. So we could tailor a bilateral agreement to suit our own requirements. We could also control the timing of a deal.

On the other hand, to the extent that Canadian-Mexican trade and investment operations grow significantly, it would be a considerable administrative burden for each country to manage two North American accords rather than one. I think the most significant obstacle would be the complexities involved in managing rules of origin for two different sets of countries with which we do substantial cross-border business.

The other critical area of concern involves the consequences of not entering into any Mexican agreement. Specifically, it is the trade and investment diversion that a refusal on the part of Canada would produce.

In the first place, Canada would experience diversion of U.S. imports in favour of Mexico. The same would be true of Mexican capital flows, but that is largely an academic issue for the moment, since Mexican direct investment in Canada does not really exist.

The effects of U.S. trade diversion of Canadian exports are not likely to be large in most sectors. The main effects will exist in those sectors in which Canada and Mexico are directly competitive and where the U.S. imposes high duties. To some extent Mexico already has preferential treatment in the U.S. through the maquiladora program. As well, expected tariff reductions of about 35 per cent following the conclusion of the Uruguay Round will reduce the extent of trade diversion.

Second, a failure by Canada to participate in an expanded trade agreement will result in the diversion of Mexican merchandise, services and capital imports in favour of the United States. In other words, we would lose a market share in Mex-

[Traduction]

La participation canadienne à un accord de libre-échange impliquant le Mexique, permettrait sans doute aux producteurs canadiens d'exporter davantage de véhicules et de pièces vers ce pays. En vertu des règlements mexicains actuels, l'importation des véhicules au Mexique est régie par un décret récent sur l'automobile qui, lorsqu'il sera pleinement mis en œuvre, permettra à un importateur de faire venir au Mexique les deux tiers de la valeur des exportations du fabricant. Il est possible qu'en vertu d'un accord de libre-échange avec les États-Unis et possiblement avec le Canada, le Mexique aurait à éliminer ses restrictions. Dans ce cas, les véhicules et les pièces canadiennes et américaines pourraient être librement exportées au Mexique.

L'alternative à un accord tripartite serait de négocier un total de six groupes d'accords bilatéraux, deux pour chacun des trois pays, ce qui serait théoriquement possible. Le Canada gère actuellement un régime d'importations multiples provenant de divers pays. Nous avons un tarif général, un tarif de la nation la plus favorisée, un tarif préférentiel général, un tarif préférentiel pour la Grande-Bretagne, Caricom et une douzaine de mécanismes de remises, de drawbacks et de remboursements. Nous pourrions donc concevoir un accord bilatéral qui répondrait à nos propres exigences. Nous pourrions également contrôler la date à laquelle l'accord serait conclu.

Par contre, dans la mesure où le commerce et les investissements entre le Canada et le Mexique pourraient connaître une expansion notable, chaque pays aurait à engager des coûts administratifs considérables s'il lui fallait gérer deux accords nord-américains plutôt qu'un. Je pense que l'obstacle le plus important serait celui de la complexité de la gestion des règles d'origine pour deux pays avec lesquels nous faisons un certain nombre d'échanges transfrontaliers.

L'autre question cruciale a trait aux conséquences de ne pas signer un accord avec le Mexique. Il s'agit plus particulièrement du détournement des courants d'échanges et des investissements qu'un refus canadien entraînerait.

Pour commencer, on assisterait à un détournement des importations américaines en faveur du Mexique. Il en serait de même des mouvements de capitaux mexicains, bien que la question soit toute théorique pour le moment puisque les investissements directs mexicains au Canada sont pratiquement inexistantes.

Les effets du détournement des courants d'échanges américains sur les exportations canadiennes ne seront probablement pas importants dans la plupart des secteurs. Les principales répercussions porteront sur les secteurs où le Canada et le Mexique sont directement en concurrence et où les États-Unis imposent des droits de douane élevés. Dans une certaine mesure, le Mexique bénéficie déjà d'un traitement préférentiel aux États-Unis, grâce au programme des maquiladoras. De même, la réduction de 35 pour cent des tarifs que l'on prévoit après la conclusion de la Ronde Uruguay réduira la portée de ce détournement.

Deuxièmement, si le Canada ne participe pas à cet accord commercial élargi, on assistera à un détournement des importations de marchandises, de services et de capitaux mexicains en faveur des États-Unis. Autrement dit, nous perdrons une

[Text]

ico. The effects of Mexican diversion in this case would probably be greater than the effects of U.S. diversion of Canadian products. In this case the Canadian and U.S. economies are more complementary. We tend to be more directly competitive for sales in the Mexican market.

Extensive tariff reductions in Mexico over the past three years, coupled again by further reductions under the Uruguay Round, will reduce the extent of possible diversion. However, other preferences resulting from a U.S.-Mexico accord in which we do not participate, including investment rights, procurement provisions, intellectual property protection, and expanded entry of services and investment possibilities, would not be available to Canadian business.

Finally, the point I want to touch on is the extent of the impact a deal with Mexico would have on Canadian production and labour. A political concern in this country is that a three-year admission of goods—a much less degree in the case of Mexican services—from low-cost countries will have a negative impact on the Canadian economy. We may have to look at this in a realistic context. It has nothing to do with the comparison of salary rates in particular industries in Mexico vis-à-vis Canada.

First, we have to look at the direct labour composition of production in industries in Canada. The CMA publishes a directory every year listing companies according to various types of description. One illuminating type of description shows the number of employees and growth revenues. From that a crude calculation can be made of what the direct labour component is in the production of various companies in Canada, and we often find that producers with a level higher than 15 per cent of direct labour costs make up the percentage of final production. Typically, they are in the apparel and footwear areas and in some assembly industries. But these industries have been leaving Canada regularly, and quite rapidly, over a period of 20 years.

There is also the question of labour cost advantage. Even in those few sectors where there is a substantial direct labour cost contribution or element in Canadian production, it is offset by several other factors. One is the issue of skills. There is no easy way to make a comparison between the skills of a Mexican worker in a particular industry relative to those of a Canadian worker. In most cases they are not the same. In Mexico there are literacy problems, absenteeism problems, and, even in the absence of absenteeism, productivity problems.

A dollar an hour is a low rate of pay for labour, but it is compensated to some extent by infrastructure and communication problems. Faxes do not always arrive; telephone calls do not always get through; rail and road transportation is not what it is in Canada. All these deficiencies impose costs on producers in Mexico. As well, a lack of domestic capital makes

[Traduction]

partie du marché mexicain. Les effets du détournement mexicain dans ce cas seraient probablement plus marqués que l'effet du détournement des produits canadiens aux États-Unis. Dans ce cas, les économies canadiennes et américaines sont plus complémentaires. Nous avons tendance à nous concurrencer plus directement pour les ventes sur le marché mexicain.

Une réduction importante des tarifs au Mexique depuis trois ans, associée à de nouvelles réductions dans le cadre de la Ronde Uruguay, limitera la portée d'un détournement possible. Cependant, les gens d'affaires canadiens seraient désavantagés par d'autres traitements préférentiels résultant d'un accord États-Unis-Mexique auquel nous ne participerions pas, notamment les droits sur les investissements, des dispositions sur les passations de marché, la protection de la propriété intellectuelle et l'entrée accrue aux secteurs de services et de plus grandes possibilités d'investissement.

Finalement, j'aimerais aborder la question de l'impact qu'un accord avec le Mexique aurait sur la production et la main-d'œuvre canadiennes. Une des préoccupations politiques de notre pays concerne la question de savoir si l'admission de marchandises pendant trois ans—à un moindre degré dans le cas des secteurs de services mexicains—de pays à faibles coûts aura des répercussions négatives sur l'économie canadienne. Nous devons sans doute aborder ce sujet avec réalisme. Il ne suffit pas en effet de comparer les salaires dans des industries particulières du Mexique et du Canada.

D'abord, il faut examiner la composition de la main-d'œuvre directe dans les industries au Canada. L'AMC publie chaque année un répertoire donnant la liste des sociétés selon les divers types de description, dont un est particulièrement intéressant et montre le nombre d'employés et les revenus de croissance. À partir de là, on peut faire un calcul rapide de la part de la main-d'œuvre directe dans la production des diverses compagnies canadiennes et, souvent, on constate que les producteurs qui ont un niveau supérieur à 15 pour cent de coûts de main-d'œuvre directe forment le pourcentage de production finale. En général, ils se trouvent dans les secteurs de la chaussure et du vêtement, ainsi que dans certaines industries de montage. Toutefois, ces industries ont quitté le Canada régulièrement et très rapidement ces 20 dernières années.

Il y a aussi la question des avantages sur le plan des coûts de la main-d'œuvre. Même dans les quelques secteurs où les coûts de main-d'œuvre directe représentant une composante importante dans la production canadienne, ils sont compensés par plusieurs autres facteurs. Le premier est celui des compétences. Il n'y a pas de moyen facile de comparer les compétences d'un travailleur mexicain dans une industrie données par rapport à celles d'un travailleur canadien. Dans la plupart des cas, elles ne sont pas les mêmes. Au Mexique, il existe des problèmes d'analphabétisme, d'absentéisme et de productivité, même s'il n'y a pas d'absentéisme.

Un dollar l'heure est un salaire très faible, mais ce taux est compensé dans une certaine mesure par des problèmes d'infrastructure et de communication. Les messages par télécopieur n'arrivent pas toujours. Le téléphone ne fonctionne pas toujours très bien. Les transports ferroviaire et routier ne sont pas ce qu'ils sont au Canada. Tous ces problèmes coûtent cher aux

[Text]

it difficult for businesses to upgrade their skills in order to become more competitive and benefit more intensively from low labour costs. The availability of management skills is not what it is in Canada. Transport costs are higher; insurance costs are higher; administrative costs are higher. Simply transporting goods back and forth across the border adds to the costs of the Mexican producers, and they would rise if goods had to be transported across two borders to get to Canada. Typically, Mexican producers are not familiar with the Canadian market and are not overwhelmingly enthusiastic to become familiar with it. They see our market as one that is fairly small, distant, and relatively poor relative to the United States' market. I suppose we are to some extent.

So there is no overwhelming urge on the part of Mexico to flood the Canadian market with their goods. If we look at what the likelihood of rapid penetration of the Canadian market by Mexican goods and services will be in the event we have a free trade deal, the impact is likely to be modest.

That concludes my remarks. I would be happy to answer any questions you may have.

The Chairman: I am sure we are all grateful for a very carefully articulated analysis. Would it be fair to say that the conclusion to which this analysis leads you is that we certainly have nothing to fear from entering into some form of free trade arrangement involving Mexico? While the advantages are difficult to specify, is there a prospect of real advantage?

Mr. Blaser: To my mind, the critical issue is the extent to which the Mexican economy will be capable of strong, sustained growth in the next decade. The early indicators are that sensible systems are being put in place. If growth follows as a result of economic reforms, then we will have, along with the United States, preferential access to a strong and important market.

I cannot think of any reason why we would not enter into a free trade agreement with Mexico. I will enlarge on that by saying that I cannot think of any reason why we would not enter into a reasonable and fair free trade agreement with any country where there is a reasonable prospect of business and where the administrative costs of the deal would be more than offset by the efficiency gains.

In the case of Mexico, I think, even at the present levels of trade and investment, there is sufficient economic interest for making a deal. I think the prospect for growth is good. I can find no reason why we would not look with great enthusiasm at the prospect of liberalizing and expanding our economic relations with Mexico.

The Chairman: Do you know of any specific Canadian company, union or business entity that looks at this prospect with any suspicion?

[Traduction]

producteurs mexicains. De même, le manque de capitaux intérieurs empêche les entreprises d'améliorer leurs compétences et de devenir plus concurrentielles et donc de profiter plus largement des faibles coûts de main-d'œuvre. La disponibilité des compétences en gestion n'est pas ce qu'elle est au Canada. Les coûts de transport sont élevés de même que les coûts d'assurance, et les coûts administratifs. Le simple fait de faire passer des marchandises d'un côté à l'autre de la frontière est une dépense supplémentaire pour les producteurs mexicains, d'autant plus grande si les marchandises doivent traverser deux frontières avant d'arriver au Canada. En général, les producteurs mexicains connaissent mal le marché canadien et ne font pas preuve d'un enthousiasme délirant pour le connaître davantage. Ils nous considèrent notre marché comme plutôt petit, lointain et relativement peu intéressant par rapport à celui des États-Unis. Je suppose que dans une certaine mesure, ils ont raison.

Donc, le Mexique n'a pas particulièrement envie de venir inonder le marché canadien de ses produits. Par conséquent, si l'on évalue la probabilité d'une pénétration rapide du marché canadien par les biens et les services mexicains, advenant un accord de libre-échange, on peut supposer que les répercussions seraient vraisemblablement modestes.

Cela met fin à mon exposé. Si vous avez des questions, il me fera plaisir d'y répondre.

Le président: Nous vous sommes reconnaissants d'une analyse extrêmement bien présentée. Serait-il juste de dire que la conclusion à laquelle cette analyse vous mène est que nous n'avons certainement rien à craindre d'une forme ou une autre d'accord de libre-échange avec le Mexique? Même si les avantages sont difficiles à préciser, les perspectives sont-elles bonnes?

M. Blaser: Quant à moi, la question la plus importante est la mesure dans laquelle l'économie mexicaine sera capable d'une croissance forte et durable dans la prochaine décennie. Les premiers indicateurs montrent que des structures bien pensées sont actuellement mises en place. Si les réformes économiques entraînent une croissance, nous aurons alors, avec les États-Unis, un accès préférentiel à un marché fort et important.

Je ne vois pas pourquoi nous ne concluons pas un accord de libre-échange avec le Mexique. J'irais même plus loin et je dirais que je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas conclure un accord de libre-échange raisonnable et équitable avec n'importe quel pays qui présente des perspectives intéressantes d'échanges commerciaux et où les coûts administratifs de l'accord l'emporteraient sur les gains d'efficacité.

Dans le cas du Mexique, je pense que, malgré le niveau actuel des échanges et des investissements, l'accord présente un intérêt économique déjà suffisant. Je pense que les perspectives de croissance sont bonnes. Je ne vois pas pourquoi nous n'enviagerions pas, avec beaucoup d'enthousiasme, la perspective d'une libéralisation et d'une extension de nos relations économiques avec le Mexique.

Le président: Connaissez-vous une compagnie, un syndicat ou une entreprise canadienne qui se méfie de cette perspective?

[Text]

Mr. Blaser: If we review the history of objections to Canadian negotiations with the United States in regard to entering into a free trade agreement, we will see many of the same players. However, there would be fewer in this case, because Mexico, in fact, does not compete with Canada across the same spectrum of industries; it is a simpler economy. On the other hand, it may be more intensive in those few areas where there is a high degree of direct labour involvement. Yes, we are looking at the apparel and, footwear areas, and basic assembly operations. Companies in those industry sectors in Canada will have a proprietary stake in objecting to a liberalized régime involving Mexico; so will the unions that represent the workers in those sectors.

The issue is not whether we ought to enter into a deal but, rather, what safeguards we can provide to industries to ensure a reasonable, smooth and relatively painless transition. From the point of view of Canadian self-interest, and the interest of the nation as a whole, there is no benefit in overpaying for goods in those sectors. These are classic economic arguments with which I think we are all familiar.

The Chairman: Agriculture was one of the sensitive sectors when the Free Trade Agreement was being negotiated. Are there any specific reasons why Canadian producers should fear an agreement with Mexico?

Mr. Blaser: I think the profile of agricultural exchange with Mexico would look quite different from the Canada-U.S. comparison. In terms of cattle, corn, and grain production, a much more competitive element enters into the Canada-U.S. relationship, which does not enter into the Canada-Mexico relationship, and which is more complementary.

In fact, Mexico had problems exporting produce to the United States. As I was saying earlier, one of the obstacles they encountered was the restrictions on imports, particular avocados and melons, as a result of pressure—at least so it is described by the Mexican industry—from U.S. growers, who say that, because of the health and standard sizing problems that arise, they want those products excluded from the U.S. market. From the perspective of Mexico, they are simply protectionist trade barriers.

We do not compete with Mexico in any of those areas. In fact, the great proportion of agricultural trade between Canada and Mexico is duty and quota free. They send us seasonal produce; we send them canola. There is no reason why those exchanges could not continue satisfactorily in a liberalized trade régime.

At some point there is a possibility that Mexico would be able to increase its export of pork products, but that is not an immediate probability. At the moment we are looking at a substantial Canadian surplus in both cattle and pork product sales to Mexico.

The Chairman: Senator Bosa?

Senator Bosa: What is your opinion on the present situation involving the maquiladora region? Some people believe that, first, the Americans import goods manufactured in the

[Traduction]

M. Blaser: On trouvera plus ou moins les mêmes personnes qui ont avancé des objections lors des négociations canado-américaines en vue d'un accord de libre-échange. Il y en aurait cependant moins dans ce cas, car le Mexique ne fait pas concurrence au Canada dans les mêmes industries; son économie est plus simple. Par contre, la concurrence peut être intense dans les quelques secteurs où le recours à la main-d'œuvre directe est considérable. Oui, je songe au vêtement, à la chaussure et aux usines de montage de base. Les entreprises canadiennes dans ces secteurs industriels défendront leurs propriétés en s'opposant à une libéralisation du commerce avec le Mexique. Il en sera de même des syndicats qui représentent les travailleurs de ces secteurs.

La question n'est donc pas de savoir si nous devrions conclure un accord, mais plutôt de trouver quelles garanties nous pouvons offrir aux industries pour assurer une transition raisonnable, facile et relativement sans douleur. Du point de vue de l'intérêt canadien et du pays dans son ensemble, il n'y a aucun avantage à payer plus qu'il ne faut pour les marchandises venant de ces secteurs. Il s'agit d'un argument économique classique que nous connaissons tous je pense.

Le président: L'agriculture était un de ces secteurs sensibles lorsque l'Accord de libre-échange a été négocié. Existe-t-il des raisons bien précises pour lesquelles les producteurs canadiens devraient craindre un accord avec le Mexique?

M. Blaser: Je pense que le profil des échanges agricoles avec le Mexique serait très différent de celui des échanges entre le Canada et les États-Unis. Pour ce qui est du bétail, du maïs et du blé, la compétition est nettement plus forte entre le Canada et les États-Unis qu'entre le Canada et le Mexique, dont les relations sont plus complémentaires.

En fait, le Mexique a des difficultés à exporter ses produits alimentaires aux États-Unis. Comme je l'ai dit plus tôt, l'un des obstacles réside dans les restrictions à l'importation, surtout à l'égard des avocats et des melons, par suite des pressions — tout au moins c'est la façon dont l'industrie mexicaine les décrit — des agriculteurs américains qui, pour des raisons d'hygiène et de normes quant à la taille, veulent que ces produits soient exclus des marchés américains. Du point de vue du Mexique, il s'agit en fait de barrières protectionnistes.

Nous ne faisons pas concurrence au Mexique dans ces secteurs. En fait, la grande proportion du commerce agricole entre le Canada et le Mexique est libre de tout droit douanier et de contingentement. Ils nous envoient des produits alimentaires saisonniers. Nous leur envoyons du canola. Il n'y a aucune raison pour lesquelles ces échanges ne pourraient pas se poursuivre de façon satisfaisante dans un régime libéralisé.

Il est possible qu'à un moment donné le Mexique soit en mesure d'accroître ses exportations de porc mais ce n'est pas une probabilité immédiate. Pour le moment, on constate un surplus canadien important dans les ventes de bétail et de porc au Mexique.

Le président: Sénateur Bosa?

Le sénateur Bosa: Est-ce votre opinion sur la situation qui règne actuellement dans la région des maquiladoras? D'abord, certaines personnes pensent que les États-Unis importent des

[Text]

maquiladora region, and that those goods then find their way into the Canadian market. Second, they feel that if they do not find their way into the Canadian market, we may be competing with Mexico for a similar market.

Mr. Blaser: I am sorry; I do not understand in what way we would be competing for a similar market.

Senator Bosa: American firms have moved from the United States to the maquiladora region to manufacture goods. Those goods then enter the United States customs free; and some people are afraid that they may find their way, under the Free Trade Agreement, into the Canadian market. That has not been documented, but there is a feeling in some quarters that we may find ourselves competing with Mexico in the U.S. market for goods manufactured in the maquiladora region.

Mr. Blaser: In answer to your first question, there is probably leakage in the maquiladora system. I have been in maquiladora plants and have seen goods produced or assembled in those plants being put into boxes labelled "Made in the U.S.A." for shipment to the United States, and none of us in this room can tell whether those boxes ultimately ended up in Canada, the United States, or a third country.

Nobody is wilfully trying to divert Mexican goods into Canada under the rules of origin of the Free Trade Agreement. Rather, these factories are basically twin plants, but they see themselves as operating as a single entity.

One industry very deficient in Mexico is the boxing and packaging industry. There are no boxes in Mexico labelled "Made in Mexico." The boxes come from the American parent company, which is across the river, and everything happens in a normal, commercial way. Quite possibly those boxes enter Canada. They are described as being of U.S. origin and pass freely under the terms of our agreement, even though they ought not under the rules of origin.

There is no reason why, under our current system of rules of origin, we cannot investigate properly to ensure that that kind of misrepresentation does not take place. It is a question of notice being given to competing companies. For example, if we were in the microphone business, which is labour intensive, and our competitors were in the maquiladora region, we would be very conscious of the possibility of bringing in goods duty free. We would ask Revenue Canada to protect us by investigating the shipments of our competitors to ensure that the Mexican duty rate applies. The rate is preferential, but it is not the free rate.

But that really has nothing to do with the issue of Canada entering into an agreement with the United States. That situation exists today, and we have the means to stop it. It is a question of proper supervision in order to ensure that the right categorization of products takes place.

[Traduction]

marchandises fabriquées dans la région des maquiladoras et que ces marchandises peuvent se retrouver sur le marché canadien. Ensuite, elles estiment que, si ces marchandises ne se retrouvent pas sur le marché canadien, nous faisons peut-être concurrence au Mexique pour un marché analogue.

M. Blaser: Je suis désolé, mais je ne comprends pas comment nous pourrions nous faire concurrence pour un marché analogue.

Le sénateur Bosa: Des entreprises américaines ont déménagé des États-Unis pour s'installer dans la région des maquiladoras afin d'y fabriquer des marchandises. Ces marchandises entrent alors aux États-Unis en franchise de douane, et certaines personnes craignent qu'elles se retrouvent sur le marché canadien, en vertu du traité de libre-échange. Cela n'a pas été consigné, mais on estime dans certains milieux que nous allons nous retrouver en concurrence avec le Mexique sur le marché américain pour des marchandises fabriquées dans la région des maquiladoras.

M. Blaser: Pour répondre à votre première question, il y a peut-être des fuites dans le système des maquiladoras. J'ai visité des usines maquiladoras et j'ai vu des marchandises produites ou assemblées dans ces usines être mises dans des boîtes étiquetées «Made in U.S.A.» afin d'être expédiées aux États-Unis, et aucun de nous dans cette salle ne peut dire si ces boîtes ont finalement abouti au Canada, aux États-Unis ou dans un troisième pays.

Personne n'essaie, à dessein, de détourner des marchandises mexicaines au Canada en vertu de la règle d'origine du traité de libre-échange. Ces manufactures sont plutôt des usines jumelles qui se voient comme une seule entité.

L'un des secteurs industriels qui est très déficient au Mexique est celui de l'emballage et du conditionnement. Il n'y a pas de boîtes au Mexique marquées «Made in Mexico». Les boîtes viennent des maisons mères américaines, qui sont de l'autre côté de la rivière, et tout se passe d'une manière commerciale normale. Il est fort possible que ces boîtes entrent au Canada. Elles sont décrites comme étant d'origine américaine et passe hors douane en vertu de notre accord, même si cela ne devrait pas arriver aux termes des règles d'origine.

Il n'y a pas de raison pour laquelle, en vertu de notre système actuel des règles d'origine, nous ne pouvons pas examiner le bien pour éviter ce genre de fausse représentation. Il s'agit que les entreprises concurrentes soient aux aguets. Par exemple, si nous étions dans le commerce des microphones, qui demande beaucoup de main-d'œuvre, et que notre concurrent avait une usine dans la région des maquiladoras, nous serions très conscient de la possibilité qu'il fasse entrer son produit au Canada en franchise. Nous demanderions à Revenu Canada de nous protéger en examinant les expéditions de notre concurrent pour s'assurer qu'il verse les droits de douane applicables aux produits mexicains. Le taux est préférentiel, mais ce n'est pas en franchise.

Cela n'a cependant rien à voir avec la question du Canada qui signe une entente avec les États-Unis. Cette situation existe de nos jours. Nous avons les moyens d'y mettre un terme. Cela revient à avoir une bonne supervision afin de s'assurer que les produits sont bien catégorisés.

[Text]

In answer to your second question as to whether we are competing with the maquiladora region, it is no more than our competition with Thailand, Malaysia, the Philippines or the Dominican Republic. United States companies are active in all those locations. Mexico is particularly attractive because they can move U.S. goods duty free into Mexico and then bring them back into the United States with duty payable only on value added. That is a legitimate form of competition.

In fact, it is no different from the Canadian system. We have a system of duty remission. If an American producer chooses to come to Ottawa to assemble goods, we tell him that he can bring the goods in duty free to the extent that they are assembled in Canada and exported and that the duty he pays when they are imported will be given back.

Yes, we are competitive, but we can forget about producing goods that involve fairly low levels of skill and trading, because Mexico will beat us in that type of production.

The issue is to emphasize what we do well—that is, to rationalize, to allow competitive Mexican products not only into the United States but into Canada, and to sell to Mexico those products and services in which we have a comparative advantage.

Senator Bosa: Do you see any parallel between what is proposed in the trade agreement between Canada, the U.S. and Mexico and what the European common market has done in expanding into Greece and Portugal? Perhaps Greek and Portuguese skills would not compare with those of West Germany. Perhaps they would lack capital. The standard of living would be lower than that of West Germany. Do you see any parallel in the North American discussions at the present time?

Mr. Blaser: Yes. If you look at income comparisons involving Greece or Portugal, on the one hand, and Germany, on the other hand, you will see factors of four or five to one. In the case of Mexico, it might be between seven and ten to one, depending on whether we are looking at Canada or the United States. The differences are not that great.

The big difference here is that there is already a highly-evolved and intense degree of bilateral trade and investment between the United States and Mexico. They are already taking advantage of that kind of relationship to a greater extent than were most of the western European countries in relation to Spain and Portugal. That is an important difference and one that may help us, simply because our economic participation in Mexico would be similar in many ways to that of the United States. They have broken the ground. They would be leading the way in many of these negotiations. We would get the benefit of those same kinds of results simply because of Mexico's desire to have greater access to the U.S. market. In that respect I see a difference.

Senator Bosa: You undoubtedly recall the debate that took place in 1988 over the FTA. Do you think that if an agreement were to be entered into between Mexico and the United States, the debate would not be as bitter because we would find in

[Traduction]

En réponse à votre seconde question, à savoir si nous faisons concurrence avec la région des maquiladoras, ce n'est pas plus que notre concurrence avec la Thaïlande, la Malaisie, les Philippines ou la République Dominicaine. Les entreprises américaines sont actives dans tous ces endroits. Le Mexique est particulièrement attrayant parce qu'ils peuvent faire entrer des marchandises américaines en franchise au Mexique et ensuite les ramener aux États-Unis en ne payant des droits que sur la valeur ajoutée. C'est une forme légitime de concurrence.

En fait, ce n'est pas différent du système canadien. Nous avons un système d'abattement des droits de douane. Si un producteur américain choisit de venir à Ottawa pour assembler des marchandises, nous lui disons qu'il peut faire entrer les marchandises en franchise et que, dans la mesure où elles sont assemblées au Canada et exportées, les droits d'importation lui seront remboursés.

Oui, nous sommes compétitifs, mais il est inutile de songer à produire des marchandises qui demandent un assez faible niveau de compétences et de négoce, car le Mexique nous battra dans ce genre de production.

La question est de mettre l'accent sur ce que nous faisons bien—c'est-à-dire de rationaliser de façon à admettre des produits mexicains compétitifs non seulement aux États-Unis, mais au Canada, et de vendre au Mexique les produits et les services pour lesquels nous avons un avantage relatif.

Le sénateur Bosa: Voyez-vous un parallèle entre ce qui est proposé dans l'accord commercial entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, et ce que le marché commun européen a fait en s'étendant en Grèce et au Portugal? Les compétences grecques et portugaises ne se comparent pas à celles de l'Allemagne de l'Ouest. Ils manquent peut-être de capitaux. Leur niveau de vie est plus bas qu'en Allemagne de l'Ouest. Voyez-vous un parallèle dans les discussions nord-américaines à l'heure actuelle?

M. Blaser: Oui. Si l'on compare les revenus en Grèce ou au Portugal, d'une part, et ceux en Allemagne, d'autre part, le rapport est de quatre ou cinq pour un. Dans le cas du Mexique, il serait peut-être de sept à dix pour un, selon que l'on considère le Canada ou les États-Unis. Les différences ne sont pas si grandes que cela.

La grande différence, ici, c'est que le niveau d'investissement et le commerce bilatéraux entre les États-Unis et le Mexique est déjà très évolué et intense. Ils profitent déjà de ce genre de relation, dans une plus grande mesure que la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest se trouvaient par rapport à l'Espagne et au Portugal. C'est une différence importante, qui peut nous aider simplement parce que notre participation économique au Mexique serait, de bien des façons, analogue à celle des États-Unis. Ils ont bien aplani le terrain. Ils seraient en tête dans bien des négociations. Nous profiterions du même genre de résultat, simplement parce que le Mexique souhaite avoir un plus grand accès au marché américain. À cet égard, je vois une différence.

Le sénateur Bosa: Vous vous souvenez sans doute du débat qui a eu lieu en 1988 au sujet du traité de libre-échange. Pensez-vous que, si le Mexique et les États-Unis signaient une entente, le débat ne serait pas tout aussi âpre, car nous trouve-

[Text]

Mexico, a partner that might support the Canadian position rather than the United States position?

Mr. Blaser: I am not sure how it would break out in every case. I think one of the interests for Mexico in having Canada participate is that we would be seen as helping them oppose U.S. domination in certain respects. It might be equally attractive for Canada. The question is whether that will be true in every case. We would have to look at it on an issue-by-issue basis.

For example, the Mexicans might want to protect their automotive market. They have a system involving a degree of protection in the automotive sector just as Canada does with respect to auto pacts. We might have common interests with Mexico in trying to ensure that some level of managed trade exists in order to protect what we see as a relatively weak domestic sector relative to the power the American automotive producers have. On that issue, we might get Mexico City and Ottawa lining up.

On other issues such as agricultural subsidies and labour mobility, it is equally possible. Let us take the case of labour mobility. It may be, for example, that we would line up with Washington in saying that it is not one of the features we wish to include in a deal because we see it as too socially disruptive.

I do not think we can make a blanket statement in every case that the little partners will join forces to represent a unified and meaningful countervail against Washington. It will be possible sometimes, but I think we will see divisions at other times.

Senator Roblin: Mr. Chairman, the idea of a free trade deal with Mexico comes as a bit of a novelty to a person like me. I knew why I wanted a free trade agreement with the United States—they are our largest customer and our best prospects to increase our export trade. However, I have trouble getting my mind around what the advantage would be to us in dealing with Mexico. It certainly is not present, so it must be the potential of what we might do in the future. In that respect, I wonder whether there is any body of information about the nature of our trade with Mexico now so that we can form a judgment as to what might happen in the future. I know the federal government has a task force, and perhaps they will come up with some information. But right now it is very hazy to me.

The burden of the argument in Canada so far deals with the disadvantages; not the advantages. The automotive people are telling us how enormously important that aspect is for trade in the United States. It is for the Mexicans too. Will we run head on with the Mexicans in connection with automobile trade?

One would think there is a problem there. One would have to admit, however, that it really does not matter what Canada does, because if the U.S. went into a deal with Mexico, which affected our automotive trade no matter what we did, we would still be affected. I doubt whether the shift of U.S. pur-

[Traduction]

rions dans le Mexique un partenaire qui pourrait appuyer la position canadienne plutôt que celle des États-Unis?

M. Blaser: Je ne sais pas comment cela se passerait dans chaque cas. Je pense que l'un des intérêts du Mexique à voir le Canada participer est que nous pourrions les aider à s'opposer à la domination américaine à certains égards. Cela pourrait être tout aussi attrayant pour le Canada. La question est de savoir si cela sera vrai dans chaque cas. Nous devrions considérer cela au cas par cas.

Par exemple, les mexicains pourraient vouloir protéger leur marché de l'automobile. Ils ont un système qui comporte un degré de protection dans le secteur automobile, tout comme le Canada en ce qui concerne les Pactes de l'automobile. Nous avons peut-être des intérêts communs avec le Mexique en essayant de s'assurer qu'il existe un certain niveau de commerce géré afin de protéger ce que nous considérons comme un secteur intérieur relativement faible par comparaison à la puissance des constructeurs de voitures américains. Sur ce point, Mexico et Ottawa s'aligneraient peut-être.

Sur d'autres questions, comme les subventions agricoles et la mobilité de la main-d'œuvre, c'est également possible. Prenons le cas de la mobilité de la main-d'œuvre. Il se peut, par exemple, que nous nous alignerions avec Washington pour dire que ce n'est pas une des caractéristiques que nous souhaitons inclure dans l'entente, car nous estimons que cela ferait éclater notre société.

Je ne pense pas que nous pouvons dire de façon générale que ce serait, dans tous les cas, les petits partenaires qui joindraient leurs forces pour présenter un contrepoids unifié et sensé contre Washington. Cela sera possible parfois, mais je pense que, dans d'autres cas, il y aura des scissions.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, l'idée d'une entente de libre-échange avec le Mexique se présente un peu comme une nouveauté pour une personne comme moi. Je sais pourquoi je voulais un traité de libre-échange avec les États-Unis—c'est notre plus grand client et notre meilleur client potentiel pour accroître nos exportations. Toutefois, j'ai du mal à comprendre les avantages que nous aurions à traiter avec le Mexique. Il n'est certainement pas présent; ça doit donc être le potentiel de ce que nous pourrions faire dans l'avenir. À cet égard, je me demande s'il y a un corpus d'information sur la nature de notre commerce avec le Mexique à l'heure actuelle, afin que nous puissions former un jugement sur ce qui pourrait arriver dans l'avenir. Je sais que le gouvernement fédéral a un groupe de travail qui, peut-être, nous éclairera, mais pour l'instant, cela est très flou pour moi.

Le débat, au Canada, s'axe jusqu'à présent sur les inconvénients et non sur les avantages. Le monde de l'automobile nous dit que c'est un aspect énormément important pour le commerce aux États-Unis. Ce l'est également pour les Mexicains. Allons-nous être sur le même pied d'égalité avec les Mexicains à propos du commerce automobile?

Il y a peut-être là un problème. Il faudrait cependant admettre que, quoique fasse le Canada, cela ne change pas grand chose, car si les États-Unis passaient avec le Mexique une entente qui touche notre commerce automobile, quoique nous fassions, cela nous affecterait quand même. Je me demande si

[Text]

chases would be any different with or without Canada in the free trade deal. Perhaps you would like to comment on that.

I am asking what the order of magnitude is in this respect and how we can form some judgment as to what the effect of including a low-wage country like Mexico into our economic circle is insofar as it affects Canadian vested interests in areas where they might compete.

That leads me to speculate on whether there is any advantage to Canada in perhaps making its own deal directly with Mexico, because the possibility exists that the American-Mexican deal would not suit us in many respects. Yet we would not like to foreclose entirely because we were not in with their three-way agreement. Is it sensible to think that we could stand aside, see what goes on, and then make our own deal with the Mexicans later, which might be different?

Mr. Blaser: To deal with your last point first, senator, there are indeed two possibilities for both an independent and delayed reaction to a U.S. deal with Mexico. They could make their deal, and if we liked it we could accede to it later. The European community originally consisted of six countries; six more have subsequently acceded to the Treaty of Rome. If we did not like the deal, we could negotiate a separate bilateral one. We could do that now or we could do it in a few years, as we watch the results Mexico and the United States produce as a result of their negotiations.

Those are definitely possibilities. That brings us back to the question: Do we see advantages flowing from some kind of potential relationship with Mexico? If the answer is that we do, and that we consider those advantages to be potentially significant, then the efforts the United States and Mexico are about to make would give us good reason for going in now. We could participate in the negotiations at least as observers in the beginning, and help to shape the deal from the beginning in a way that is more compatible with our own interests.

That brings us back to the first issue you raised, namely: Fundamentally, is a more intensive and extensive relationship with Mexico in Canada's best economic and social interests?

My own view is that the answer is unequivocally yes, we can compete with Mexico. Mexico cannot destroy the Canadian economy; it cannot damage the Canadian economy. Competing can only cause us to adjust, and that adjustment is ultimately going to be positive.

As I think I indicated earlier, it is fallacious to assume that Mexico is a country that can do what we can, but far cheaper. It cannot. It is a country with many disadvantages in terms of capital and infrastructure.

There are certain product areas in which they will compete strenuously with us. In particular, they are the apparel, footwear, and basic assembly areas. I can think of no reason why

[Traduction]

le déplacement des achats américains serait différent avec ou sans le Canada dans le libre-échange. Peut-être aimeriez-vous me dire ce que vous en pensez.

J'aimerais savoir quel est l'ordre de grandeur à cet égard et comment nous pouvons nous former une sorte de jugement sur l'effet qu'aurait l'inclusion, dans notre cercle économique, d'un pays où les salaires sont bas, comme le Mexique, sur les intérêts canadiens acquis dans des domaines où ils pourraient nous faire concurrence.

Cela me porte à me demander si le Canada n'aurait pas avantage à conclure sa propre entente directement avec le Mexique, compte tenu de la possibilité que l'entente américo-mexicaine ne nous convienne pas sous bien des aspects. Malgré tout, nous ne voulons pas nous exclure entièrement parce que nous ne sommes pas totalement d'accord avec leur entente tripartite. Est-il raisonnable de penser que nous pourrions nous tenir à l'écart, voir ce qui arrive, puis faire plus tard notre propre affaire, qui serait différente, avec les Mexicains?

M. Blaser: Pour répondre d'accord à votre dernier point, Monsieur le sénateur, il y a, à vrai dire, deux réactions possibles à une entente entre les États-Unis et le Mexique: l'une d'indépendance et l'autre à retardement. Ils pourraient conclure leur entente et, si elle nous convient, nous pourrions y adhérer plus tard. À l'origine, la Communauté européenne se composait de six pays; six autres ont accédé ensuite au Traité de Rome. Si nous n'aimions pas leur entente, nous pourrions négocier un accord bilatéral distinct. Nous pourrions faire cela maintenant, ou nous pourrions faire cela dans quelques années, après avoir vu les résultats des négociations entre le Mexique et les États-Unis.

Ce sont là manifestement des possibilités. Cela nous ramène à la question suivante: dans quelle mesure bénéficierions-nous d'un certain genre de relation possible avec le Mexique? Si nous pensons que ce serait avantageux et que les avantages seraient potentiellement importants, alors les efforts que les États-Unis et le Mexique sont en train de déployer nous donneraient une bonne raison d'emboîter le pas avec eux. Nous pourrions participer, au moins à titre d'observateurs au début, et aider à façonner l'entente dès le début d'une manière qui serait plus conforme à nos propres intérêts.

Cela nous ramène à la première question que vous avez soulevée, à savoir si, fondamentalement, une relation plus intensive et approfondie avec le Mexique est dans les meilleurs intérêts économiques et sociaux du Canada?

À mon avis, la réponse est sans équivoque, oui; nous pouvons faire concurrence au Mexique. Le Mexique ne peut pas détruire l'économie canadienne ni l'affaiblir. La concurrence ne peut que nous forcer à nous ajuster. Et, en fin de compte, cet ajustement sera positif.

Comme je pense l'avoir indiqué plus tôt, il est trompeur de supposer que le Mexique est un pays qui peut faire ce que nous faisons, mais à bien meilleur marché. Cela est impossible. C'est un pays qui a bien des désavantages au point de vue des capitaux et de l'infrastructure.

Il y a certains secteurs de produits dans lesquels ils nous feront une concurrence féroce, en particulier, le vêtement, la chaussure et le montage de base. Je ne vois aucune raison pour

[Text]

Canada should continue emphasizing its role in the production of any of those products. To do so is simply paying ourselves, by keeping out other products, to do badly what other people do well. That does not generate wealth for our nation.

The objective for Canada is to seek liberalized trading agreements that will help us to rationalize and build export markets. Your question about whether Mexico is a promising country in this respect seems to have little to do with Mexico in a theoretical sense. The question should be broader: Would we not make a sensible and fairer free trade deal with any country? It seems to me that the answer ought to be yes.

But for practical purposes, we cannot do that. We do not do enough business with Australia, for example, nor are we likely to warrant the bother and political headaches of entering into negotiations with them. We might like to be part of the European community. Unsurprisingly, they do not think we are European. Japan is a very attractive prospect for us as far as entering into a free trade agreement with them, but Japan has no interest in negotiating a free trade agreement with Canada.

If we roam the world in search of trading partners willing to help us get out of the assembly sewing businesses, which is what we want to do, we will find very few partners willing to have us. Mexico suddenly appears, not because of anything in our history that suggests they are going to be an important player in our economy but because they have taken on a certain importance and, more significantly, because the United States is a very important trading partner to Mexico. Mexico stands in relation to the United States as we do, which involves 70 per cent of imports and exports, the great bulk of foreign investment.

That is the driving force behind it. That is where the impetus for us now comes into it. It is because our trading partner is saying that they are interested in the prospects of Mexico and see the benefits of associating with a low-labour cost economy that we suddenly think it might not be a bad idea. If we look at the elements Mexico represents and the competitive strength it has in certain areas, and the market access it represents for us in other areas, I think it adds up to a very positive image.

Senator Roblin: I suppose I should declare my interest. I am a strong supporter of the Free Trade Agreement with the United States, so free trade is not a novel idea to me. I am also very conscious of the stream of complaints from Canadians who do not like free trade. Some of the questions I ask are endeavours to find good answers to some of the things they say.

One of the bothersome things was the maquiladora factor, that it would be very ruinous for Canada on the labour cost

[Traduction]

laquelle le Canada devrait continuer à mettre l'accent sur son rôle dans la production de l'un de ces produits. C'est nous faire tort à nous-même que de mal faire ce que d'autres font bien. Cela ne génère pas de richesse pour notre pays.

Le Canada a pour objectif de rechercher des ententes commerciales libéralisées qui nous aident à rationaliser et à bâtir des marchés d'exportation. Votre question, à savoir si le Mexique est un pays prometteur à cet égard, semble avoir très peu à voir avec le Mexique d'un point de vue théorique. La question devrait être élargie: Ne concluons-nous pas un accord de libre-échange sensé et plus équitable avec n'importe quel autre pays? Il me semble que la réponse devrait être oui.

À toutes fins pratiques, nous ne pouvons cependant pas le faire. Par exemple, nous ne faisons pas suffisamment d'affaires avec l'Australie, et nous ne voulons certainement pas nous engager dans les ennuis et les dédales politiques qu'entraîneraient des négociations avec ce pays. Nous aimerions peut-être faire partie de la Communauté européenne. Il n'est guère surprenant qu'ils ne pensent pas que nous soyons des Européens. Le Japon offre une perspective très attrayante pour nous en ce qui concerne une entente de libre-échange avec eux, mais le Japon n'est pas intéressé à négocier un accord de libre-échange avec le Canada.

Si nous parcourons le monde à la recherche de partenaires commerciaux qui nous aideront à sortir du domaine de l'assemblage et de la couture, comme nous le souhaitons, nous allons constater qu'il y a très peu de pays qui souhaitent nous avoir comme partenaire. Le Mexique apparaît soudain, non parce qu'il y a des raisons historiques qui suggèrent qu'il pourrait jouer un rôle important dans notre économie, mais parce qu'il a pris une certaine importance et, ce qui est plus significatif, parce que les États-Unis sont un partenaire très important du Mexique. La position du Mexique par rapport aux États-Unis est comme la nôtre, c'est-à-dire 70 pour cent d'importations et d'exportations, la majeure partie de l'investissement étranger.

C'est la force motrice sous-jacente. C'est là où réside l'élan pour nous maintenant. C'est parce que notre partenaire commercial dit qu'il est intéressé dans les perspectives du Mexique et voit les avantages d'une association avec une économie où les coûts de main-d'œuvre sont faibles que nous nous disons, soudain, que ce ne serait pas une si mauvaise idée. Si nous regardons les éléments que représentent le Mexique et sa puissance concurrentielle dans certains domaines ainsi que l'accès commercial qu'il représente pour nous dans d'autres domaines, je pense que cela donne une image très positive.

Le sénateur Roblin: Je suppose que je devrais dire ce que je pense. Je soutiens fermement le traité de libre-échange avec les États-Unis; donc, le libre-échange n'est pas une idée nouvelle pour moi. Je suis également très conscient du torrent de plaintes que formulent les Canadiens qui n'aiment pas le libre-échange. Certaines des questions que je pose sont des efforts pour trouver de bonnes réponses à certaines des choses qu'ils disent.

Une des choses ennuyeuses était le facteur des maquiladoras et le fait que cela risquait d'être très ruineux pour le Canada à l'égard des frais de main-d'œuvre. Nous avons des règles d'ori-

[Text]

item. We have rules of origin that are fairly well enforced these days with respect to goods coming from there.

Has anyone the faintest idea of what would have happened to those particular items if we did not have rules of origin and they were allowed to come in as if they were American products? In other words, is this bogeyman real?

Mr. Blaser: The maquiladoras have very little impact on Canada, at least when the rules of origin of the Free Trade Agreement are properly mobilized. It is virtually impossible to use a maquiladora operation as a way of penetrating the Canadian market. There are several reasons for that.

The first is that the maquiladora region is far away. Let me go back a step. The main reason is that a product made in the maquiladora region is, for Canadian import purposes, legally a Mexican product. It receives no duty-free status and will not, notwithstanding anything that happens under the U.S. Free Trade Agreement cause U.S. articles to enter duty free. A maquiladora import into Canada is no different from a Philippine or Malaysian import into Canada. It is simply an import from a low-cost exporting country.

Senator Roblin: Except insofar as the rules of origin permit it to be called a U.S. product.

Mr. Blaser: Yes, but then we come to the question of whether there is proper supervision under the rules. As you were saying, quite correctly, senator, there has been substantial supervision. I think it is wrong to look too broadly at the question of whether these things just float across the border.

Industry tends to be very well informed. If I am a producer of a product assembled in Canada, which competes with a product made by a U.S. manufacturer that has a maquiladora program, I am going to closely monitor the nature of trade operations engaged in by my competitor. I will draw my concerns to the attention of Revenue Canada if I think the material may be coming into Canada improperly classified.

I am not that worried about the extent to which there is a failure in the system. I think there will be failures in the system in cases where there is no meaningful competition in Canada. No one draws it to the attention of Revenue Canada that goods mislabelled come into Canada duty free and that we are deprived of the revenue, but that is our only loss.

Senator Roblin: I guess I did not make myself as clear as I should have. I appreciate what you are saying and I agree with it. My point was that if we are concerned about the effect of low-labour costs in Mexico, we have a working model in the maquiladora as to how that works. I am really asking: If there were no rules of origin for all that could come into Canada, what difference would that make?

Mr. Blaser: It is a fair question. I do not know if anybody in this country can provide an accurate quantification at this

[Traduction]

gine qui sont assez bien appliquées de nos jours en ce qui concerne les marchandises qui proviennent de cette région.

Quelqu'un a-t-il la moindre idée de ce qui serait arrivé à ces produits particuliers si nous avions pas eu les règles d'origine et qu'ils auraient pu entrer au pays comme s'il s'agissait de produits américains? Autrement dit, ce croque-mitaine est-il vrai?

M. Blaser: Les maquiladoras ont très peu de répercussions sur le Canada, au moins lorsque l'on mobilise convenablement les règles d'origine du traité de libre-échange. Il est quasiment impossible d'utiliser une exploitation maquiladora pour pénétrer dans le marché canadien. Il y a plusieurs raisons à cela.

La première est que la région; des maquiladoras est éloignée. Laissez-moi revenir un peu en arrière. La raison principale est qu'un produit fabriqué dans cette région est légalement un produit mexicain à des fins d'importation au Canada. Il n'a pas droit à la franchise de douane et, malgré tout ce qui peut arriver en vertu du traité de libre-échange américain, les produits américains ne peuvent pas être exonérés des droits de douane. Une importation d'une maquiladora au Canada ne diffère pas d'une importation philippine ou malaisienne au pays. C'est simplement une importation d'un pays exportateur prétendu bon marché.

Le sénateur Roblin: Sauf que les règles d'origine permettent de l'appeler un produit américain.

M. Blaser: Oui, mais nous en arrivons alors à la question de savoir si les règles sont convenablement surveillées. Comme vous le disiez si justement, Monsieur le sénateur, la surveillance a été considérable. Je pense qu'il ne faut pas prendre à la légère la question de savoir si ces marchandises passent trop facilement la frontière.

L'industrie a tendance à être très bien informée. Si je suis un producteur d'un article monté au Canada qui fait concurrence à un autre fabriqué par un manufacturier américain qui fait affaire aux maquiladoras, je vais surveiller étroitement la nature des exploitations commerciales dans lesquelles mon concurrent est engagé. Je porterai mes préoccupations à l'attention de Revenu Canada, si j'ai l'impression que ce matériel entre peut-être au Canada sous une mauvaise classification.

Je ne m'inquiète pas beaucoup de la mesure dans laquelle il y a une faille dans le système. Je pense qu'il y aura des failles dans le système dans les cas où il n'y a pas de concurrence importante au Canada. Personne n'attire l'attention de Revenu Canada sur le fait que des marchandises mal étiquetées entrent au Canada en franchise et qu'il y a un manque à gagner au point de vue des impôts, mais c'est notre seule perte.

Le sénateur Roblin: Je pense que je ne me suis pas assez bien expliqué. Je comprends ce que vous dites et je suis d'accord. Ce que je disais, c'était que si nous nous inquiétons de l'effet des faibles coûts de main-d'œuvre au Mexique, nous avons un modèle en place avec les maquiladoras qui explique comment cela fonctionne. Il me demande où serait la différence s'il n'y avait pas de règles d'origine et que toutes ces marchandises pouvaient entrer au Canada?

M. Blaser: C'est une question honnête. Je ne crois pas qu'il y ait quelqu'un dans ce pays qui puisse quantifier de façon pré-

[Text]

point of what the impact of the maquiladora industry would be once it becomes part of a North American free trade system. We have certain insights from looking at the level of duties Canada imposes. The highest duty levels, which would change under such a relationship, would be in the areas of footwear and garments. They are typically between 22.5 per cent and 25 per cent. We can expect that the maquiladoras would have a greater impact on the Canadian market in those sectors.

I am not sure that the maquiladors themselves would have a significant impact simply because they are not different from a Mexican producer. There are very substantial Mexican producers of those goods at this time. The threat would not come from the maquiladoras in those sectors. It would come from Mexican production generally. What impact it would have on the Canadian domestic sector is something that I think has not been quantified. We can expect that it would not be overwhelming, but it would be significant.

In other areas such as industrial assembly operations we are looking at a duty factor of 10 per cent. Following what we expect to be a 35 per cent reduction as a result of the implementation of the Uruguay Round, we will be looking at something like 6 or 6.5 per cent. Goods would then be able to enter into Canada duty free.

How much of an impact that would have I cannot tell you, but we have to look at it not only from the viewpoint of what the impact would be on Canada but also whether there would be a benefit as a result of that impact. Efficiently-made goods sourced in Mexico would have a significant impact on that type of product range. It would not be a huge impact, because those products come in today from India, Thailand, Malaysia, the Philippines, and so on.

We have found a source of well-made products that uses a combination of American and Mexican resources. We admit those products into our country because they are more efficient than our own. Mexican products are entering into Canada more successfully than they have in the past. At the same time we have opened a market for ourselves in Mexico. But we must go back to the question of whether there is the likelihood of steady U.S. foreign growth in Mexico at least over the next decade.

The Chairman: Senator Bolduc?

Senator Bolduc: That growth is based on the fact that there will be political stability in that country. How do you see the liberalization of the economy in terms of, for example, opening the border to imports, abolishing many long-standing foreign investment restrictions, reducing or eliminating subsidies, and things like that? How is it accepted by the people?

Mr. Blaser: It depends on which people. It is a slow process. The key issues in terms of Mexico's long-term ability to introduce a program of economic reforms that are politically accepted will be the extent to which the increase in wealth is fairly distributed; to what extent Canada's administration is committed to programs of public education; to environmental

[Traduction]

cise, en ce moment, la répercussion de l'industrie des maquiladoras une fois qu'elle fera partie d'un système de libre-échange nord-américain. Nous en avons une idée en considérant le tarif douanier qu'impose le Canada. Les plus hauts tarifs douaniers qui changeraient en vertu d'une telle relation seraient ceux dans les secteurs de la chaussure et du vêtement, qui se situent habituellement entre 22,5 et 25 pour cent. Nous pourrions nous attendre à ce que les maquiladoras aient une plus grande incidence sur le marché canadien dans ces secteurs.

Je ne suis pas sûr que les maquiladoras auraient elles-mêmes un impact significatif, simplement parce qu'elles ne sont pas différentes d'un producteur mexicain. En ce moment, ce sont des producteurs mexicains très importants de ces marchandises. La menace ne viendrait pas des maquiladoras dans ces secteurs. Elle viendrait de la production mexicaine en général. Je ne pense pas que l'on ait quantifié la répercussion qu'elle aurait sur le secteur intérieur canadien. Elle ne serait probablement pas énorme, mais elle serait importante.

Dans d'autres domaines comme le montage industriel, les droits de douane sont de 10 p. 100. Suite à la réduction attendue de 35 p. 100 qui fera suite de la Ronde Uruguay, il faudra alors compter environ 6 ou 6,5 p. 100. Les marchandises pourront alors entrer au Canada en franchise.

Je ne peux pas vous dire la répercussion qu'elles auraient, mais nous devons voir cela non seulement du point de vue de ce que serait la répercussion sur le Canada, mais des avantages possibles. Les marchandises fabriquées efficacement au Mexique auraient un impact important sur ce genre de gamme de produits. Ce ne serait pas un impact énorme, parce que nous obtenons ces produits aujourd'hui de l'Inde, de la Thaïlande, de la Malaisie, des Philippines, et ainsi de suite.

Nous avons trouvé une source de produits bien fabriqués et faits à partir de ressources américaines et mexicaines. Nous le admettons dans notre pays parce que ils sont plus efficaces que les nôtres. Les produits mexicains entrent mieux au Canada que par le passé. Parallèlement, nous avons ouvert un marché pour nous-mêmes au Mexique. Nous devons revenir à la question des 85 millions de personnes. Nous devons continuer à nous interroger sur probabilité d'une croissance continue du commerce étranger des États-Unis au Mexique, au moins pendant la prochaine décennie.

Le président: Monsieur le sénateur Bolduc?

Le sénateur Bolduc: Cette croissance est fondée sur le fait que ce pays sera politiquement stable. Comment voyez-vous la libéralisation de l'économie en termes, par exemple, de l'ouverture des frontières aux importations, de l'abolition de nombreuses restrictions de longue date à l'égard des investissements étrangers, de la réduction ou de l'élimination des subventions, et de choses comme cela? Comment les gens l'acceptent-ils?

M. Blaser: Cela dépend des gens. C'est un processus lent. Les enjeux clé au point de vue de la capacité à long terme du Mexique d'introduire un programme de réformes économiques qui soit accepté au niveau politiques seront la mesure dans laquelle l'accroissement de la richesse sera distribuée équitablement; la mesure dans laquelle le gouvernement du Canada

[Text]

protection; to public education and housing. To the extent that it does so, then we will see a broad system of acceptance in the Mexican economy.

I must admit that my own awareness of the appeal the Salinas administration has among the broad mass of the people is imperfect. I go there as a business person and I meet business people. I can say that the middle class—and it is not a big middle class—sees the initiatives of this administration—as being positive. They are very enthusiastic about what is taking place. I suppose they ought to be, because it benefits them to a considerable extent.

I do not know to what extent the reforms being introduced will have a widespread effect or to what extent they will improve the economic and social conditions of the least advantaged people in Mexico. But they are valid questions.

As far as a trade relationship with Mexico is concerned, I am not sure that that needs to be a matter of overwhelming concern for Canada. As investors in Mexico, following the implementation of the trade agreement we will have to make our own assessment of the political risk. If we feel that the administration is not creating a wealth distribution mechanism in Mexico, and if the political opposition becomes strong, our political-risk concerns will be extreme if our business dealings in Mexico involve investment in addition to exportation. It is a valid concern, but it is also a private concern. I am not sure what the position of the Government of Canada ought to be on the popularity of the Salinas administration.

Senator Bolduc: What is the intensity of the Mexican manufacturing sector in the maquiladora area?

Mr. Blaser: The estimated total production value of the maquiladora region varies between \$10 billion and \$15 billion out of a total economy of some \$250 billion dollars. We are looking at something in the order of 5 per cent.

The Chairman: Senator Fairbairn?

Senator Fairbairn: Thank you, Mr. Chairman. I have just one question. You made a comment that struck me. During your presentation you said that in the eyes of Mexico Canada is poor relative to the United States. It is interesting to see ourselves through other's eyes. From their point of view, how much of their interest in having an agreement with Canada is more in terms of strategic regional protection rather than in an economic trade deal?

Mr. Blaser: Yes, we are a small economy relative to the United States economy. In that respect, we may expect to share certain attributes and concerns with Mexico, and to make common cause against the terrible, oppressive actions of Washington, D.C., at one time or another. We are also a very different kind of country. We are gringos too!

[Traduction]

s'est engagé dans des programmes d'instruction publique; la protection de l'environnement, l'instruction publique et le logement. Si le Mexique réussit cela, alors l'économie mexicaine sera largement acceptée.

Je dois admettre que je ne me rends pas très bien compte de l'attrait que le gouvernement Salinas peut avoir sur la masse du peuple. Je vais là pour affaires, et je rencontre des gens d'affaires. Je peux dire que la classe moyenne voit les initiatives de ce gouvernement comme positives—et ce n'est pas une grande classe moyenne. Les gens sont très enthousiastes à propos de ce qui se passe. Je suppose qu'ils ont raison de l'être, car cela les avantage dans une grande mesure.

Je ne sais pas la mesure dans laquelle les réformes qui sont en train d'être introduites auront un vaste effet, ou la mesure dans laquelle elles rehausseront les conditions économiques et sociales des gens les moins favorisés au Mexique. Ce sont cependant des questions valables.

En ce qui concerne nos relations commerciales avec le Mexique, je ne crois pas que cela devrait être un sujet de grande inquiétude pour le Canada. En tant qu'investisseurs au Mexique, après la mise en œuvre de l'entente commerciale, nous devons évaluer nous-mêmes le risque politique. Si nous estimons que ce gouvernement ne crée pas un mécanisme de répartition des richesses au Mexique et si l'opposition politique devient forte, nous serons extrêmement inquiets des risques politiques si nos affaires commerciales au Mexique nécessitent un investissement en plus des exportations. C'est une inquiétude valable, mais elle est aussi personnelle. Je ne sais pas quelle doit être la position du gouvernement du Canada à l'égard du degré de popularité du gouvernement Salinas.

Le sénateur Bolduc: Dans quelle mesure l'activité du secteur manufacturier mexicain dans la région des maquiladoras est-elle intense?

M. Blaser: On estime que la production totale des maquiladoras varie entre 10 et 15 milliards de dollars, sur une économie globale de quelque 250 milliards de dollars, soit une proportion de l'ordre de 5 pour cent.

Le président: Madame le sénateur Fairbairn?

La sénatrice Fairbairn: Je vous remercie, Monsieur le président. J'ai simplement une question à poser. Vous avez fait un commentaire qui m'a frappé durant votre exposé. Vous avez dit, qu'aux yeux du Mexique, le Canada est relativement peu intéressant par rapport aux États-Unis. Il est intéressant de savoir la perception que les autres ont de nous. À leur point de vue, jusqu'à quel point ils sont intéressés à avoir une entente avec le Canada, davantage en termes de protection régionale stratégique, plutôt qu'en ce qui concerne une entente commerciale économique?

M. Blaser: Oui, nous sommes une petite économie comparative aux États-Unis. À cet égard, nous pouvons nous attendre à partager certains attributs et certaines préoccupations avec le Mexique, et nous pouvons nous attendre à faire front commun devant les terribles agissements oppressifs de Washington, D.C., à un moment ou à un autre. Nous sommes également un pays très différent. Nous sommes des gringos nous aussi.

[Text]

A Mexican business person looking for a deal in North America would not look at Canada primarily because it appeared to be relatively small, remote and not well known. As I have said Mexico is looking for potential access for labour mobility in the U.S. market, and that may tie into Canada as well. We might say, no, that that is too much of a shock to our system, but then we will not be seen as being on their side. We are not seen as little players against the big brutes in Washington, but, rather, as an extension of American foreign policy or American domestic policy. It really depends on what issue we are talking about. I do not think we can make a blanket statement about their attitude.

Senator Roblin: It is a curious statement that Canada would be a good source of raw materials, period, in this three-way combination. It indicates that they may not have a full appreciation of our total economic potential. It raises the question, and I think it was touched on: Do they want to deal with us? We talk as though they were dying to make a deal with us. Is that the case?

Mr. Blaser: They are not dying to make a deal with us any more than I think most Canadians are dying to deal with Mexico. We are dealing with a peculiar country, in many ways more in Canada than in Mexico, simply because we have higher expectations of ourselves. We are relatively poor compared to the United States, but we are also very rich. We see ourselves as a country active all over the world. We see ourselves as a very sophisticated people, but in many ways we are not. As one who practises in the trade law area, I can tell you that I often work with companies that are too small, and that lack the resources and the sophistication needed to do business in many countries. However, Mexico is seen as quite exotic by Canadian businesses.

This brings me back to your question: Is there much push in anyone's constituency for a free trade deal? I suppose the answer is that there is not.

I have a somewhat specialized constituency; I have a somewhat specialized attitude. I happen to believe that the position the trade community takes in this country is correct. These people are very knowledgeable. The fact that Canadians are not particularly knowledgeable about Mexico does not mean that we should not make a deal.

Does Mexico care? I guess they care about as much as we do. The more sophisticated international players in Mexico would be perfectly happy to make a deal with Canada. They see a deal as a useful, if not particularly significant, extension of the U.S. deal.

Frankly, I take the same position with regard to Mexico. Why not make a deal with Mexico? This has nothing to do with the attitude of most Canadians. The fact that most

[Traduction]

Un homme d'affaires mexicain qui chercherait à passer un marché en Amérique du Nord, n'envisagerait pas le Canada en premier lieu, simplement parce que ce pays est perçu comme relativement petit, éloigné et pas très bien connu. Comme je l'ai dit, le Mexique veut avoir la possibilité d'un certain accès à la mobilité de la main-d'œuvre sur le marché américain, et cela peut se rattacher également au Canada. Nous pourrions dire, non, ce serait un trop grand choc pour notre système, mais nous serions alors perçus comme n'étant pas de leur côté. On ne nous perçoit pas comme les petits joueurs contre les grandes brutes de Washington. Mais plutôt comme une extension d'une politique étrangère américaine ou d'une politique nationale américaine. Cela dépend réellement du sujet dont on parle. Je ne pense pas que nous puissions nous prononcer de façon générale sur leur attitude.

Le sénateur Roblin: Il est bien curieux de dire que le Canada serait une bonne source de matières premières, un point c'est tout, dans cette combinaison tripartite. Cela indique qu'ils n'apprécient peut-être pleinement l'ensemble de notre potentiel économique. Cela soulève la question que nous avons, je pense, abordée: Veulent-ils faire affaire avec nous? Nous parlons comme s'ils mourraient d'envie de conclure une entente avec nous. Est-ce le cas?

M. Blaser: Ils ne meurent pas d'envie de conclure une entente avec nous, pas plus je pense que la plupart des Canadiens ne brûlent d'impatience d'en conclure une avec le Mexique. Il s'agit d'un pays particulier, la différence étant plus marquée au Canada qu'au Mexique, simplement parce que nous attendons plus de nous-mêmes. Nous sommes relativement pauvres par comparaison aux États-Unis, mais nous sommes aussi très riches. Nous nous voyons comme un pays actif dans le monde entier. Nous nous considérons comme un peuple très raffiné mais, à bien des égards, nous ne le sommes pas. En tant que praticien en droit commercial, je peux vous dire que je travaille souvent avec des entreprises qui sont trop petites, qui manquent de ressources, qui n'ont pas le raffinement pour faire affaire dans de nombreux pays. Le monde canadien des affaires considère également le Mexique comme passablement exotique.

Cela me ramène à votre question, à savoir s'il y a de grandes poussées chez les électeurs pour une entente de libre-échange. Je suppose que la réponse est non.

Mes électeurs sont quelque peu spécialisés. J'ai moi aussi une attitude quelque peu spécialisée. Je crois, par exemple, que la position que prend le monde du commerce dans notre pays est correcte. Ces gens en savent beaucoup. Le fait que les Canadiens ne connaissent pas particulièrement le Mexique ne signifie pas que nous ne devrions pas conclure une entente.

Est-ce que cela inquiète le Mexique? Je pense qu'ils s'en soucient autant que nous. Les joueurs internationaux les plus raffinés au Mexique seraient parfaitement heureux de conclure une entente avec le Canada. Ils nous considèrent comme une extension utile, sinon particulièrement importante de l'entente avec les États-Unis.

Franchement, je prends la même position à l'égard du Mexique. Pourquoi ne pas conclure un marché avec le Mexique? Cela n'a rien à voir avec l'attitude de la plupart des Canadiens.

[Text]

Canadians don't yet know about the advantages in Mexico indicates the failure of the public sector community, the journalism community, and the business community to make those advantages clear to us. That is their responsibility, and if it is properly discharged Canadians will be more favourably disposed to the prospect. I hope that is true of Mexico as well.

The Chairman: Thank you very much for a very informative presentation. I am sure you will be hearing more from the committee with regard to a this possible trade agreement. We are most appreciative of your testimony.

Members of the committee, a meeting is planned for next week. The witness is to be Professor Donald McRae, Dean of Common Law, University of Ottawa. He was the chairman of the group that dealt with the west coast salmon and herring industry. He will be giving us the benefit of his experience. Thank you very much.

The committee adjourned.

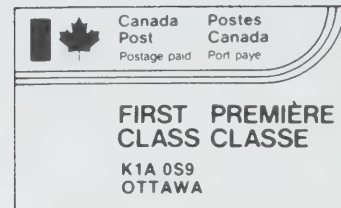
[Traduction]

Si la plupart des Canadiens ignorent encore les avantages que présente le Mexique, c'est que le secteur public, le monde du journalisme et celui des affaires ne leur ont pas expliqué clairement. C'est leur responsabilité, s'ils s'en acquittent convenablement, alors les Canadiens verront cette perspective d'un meilleur œil. J'espère que cela est vrai au Mexique également.

Le président: Je vous remercie beaucoup de votre exposé qui était très intéressant. Je suis sûr que vous entendrez parler davantage du Comité à l'égard d'une entente commerciale possible. Nous apprécions beaucoup votre témoignage.

Messieurs les membres du Comité, une réunion est prévue pour la semaine prochaine. Le témoin est le professeur Donald McRae, doyen de la *Common Law* à l'Université d'Ottawa. Il était président du groupe qui s'est penché sur l'industrie du saumon et du hareng sur la côte ouest. Il partagera avec nous le fruit de son expérience. Je vous remercie beaucoup.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Fred Blaser, Lyons, Goodman, Iacomo, Smith & Berkow, Barristers and Solicitors.

M. Fred Blaser, Lyons, Goodman, Iacomo, Smith & Berkow, avocats.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, June 19, 1990

Le mardi 19 juin 1990

Issue No. 32

Twenty-seventh Proceedings on:

Monitoring the implementation and
application in both countries of
the *Canada-United States Free Trade
Agreement Implementation Act* as
well as any other related trade
development

Fascicule n° 32

Vingt-septième fascicule concernant:

L'application de la *Loi de
mise en œuvre de l'Accord de
libre-échange Canada-États-Unis* dans
les deux pays visés ainsi que tout
autre développement commercial qui y
serait lié

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Grafstein
Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Bosa	*Murray, P.C. (or Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, P.C.
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Stewart

Les honorables sénateurs:

Asselin	Grafstein
Atkins	LeBlanc (<i>Beauséjour</i>)
Bolduc	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Bosa	*Murray, c.p. (ou Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, c.p.
Gigantès	Stewart (<i>Antigonish- Guysborough</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, April 5, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as on any other related trade developments; and

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the Second Session of the Thirty-third Parliament and the First Session of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant la deuxième session de la trente-troisième Législature et durant la première session de la trente-quatrième Législature soit renvoyés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 19, 1990
(38)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:10 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Bolduc, Bosa, Gigantès, Grafstein, Roblin and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Other Senator present: The Honourable Senator van Roggen. (1)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Ian Stewart, Advisor to the Committee, Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant Advisor.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

Dean Donald McRae, Faculty of Law, Common Law Section, University of Ottawa.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated April 5, 1989, "to monitor and report on the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments".

Dean McRae made an opening statement and answered questions.

At 5:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Patrick J. Savoie

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 JUIN 1990
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bolduc, Bosa, Gigantès, Grafstein, Roblin et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur van Roggen. (1)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Ian Stewart, conseiller auprès du Comité, M. Peter Dobell, conseiller, et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Témoin:

M. Donald McRae, doyen faculté de droit, Section Common Law, Université d'Ottawa.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du 5 avril 1989: «suivre l'application de la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport».

M. McRae fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 17 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 19, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4.00 p.m. to monitor the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade development.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this afternoon our witness is Mr. Donald McRae, Dean of the Common Law Section at the University of Ottawa. He has written extensively on international law questions, including the law of the sea and trade law. I am told that he served as a senior legal advisor for Canada in the Gulf of Maine boundary dispute and was counsel for Canada in the 1985 fisheries arbitration with France. Within the last year or so, he served as chairman of the first dispute settlement panel established under Chapter XVIII of the Free Trade Agreement. This panel examined the consistency of Canada's landing requirements for west coast salmon and herring with the provisions of the General Agreement on Trade and Tariffs and the Free Trade Agreement.

We have invited Mr. McRae to come to the committee this afternoon to discuss the dispute settlement mechanism established in the Free Trade Agreement in light of what has happened so far. I believe Mr. McRae may have an opening presentation.

Mr. Donald McRae, Dean, Common Law, University of Ottawa: Thank you, Mr. Chairman. I do apologize for arriving late. I hope it has not delayed the committee unduly.

I would like to make some general comments about the dispute settlement process under the Free Trade Agreement both in the light of the general problem of settling disputes between states under international law and in the light of my particular experience with the salmon and herring panel under the FTA. The rules governing panel members prevent me from disclosing what took place in our deliberations, but I am able to make some comments on aspects of that process.

First of all, perhaps I could make a couple of remarks about the general context against which I think it is useful to view the Free Trade Agreement dispute settlement process. States generally have been quite reluctant to submit their disputes with each other to third party dispute settlement. One only has to look at the lack of use of the International Court of Justice to see that. States simply do not like to go before courts. They prefer to resolve their disputes through negotiation or perhaps not resolve them at all. I think part of the reason for this is because governments bear political responsibility for the outcome of the dispute. They are reluctant to lose control over the method by which the dispute is settled. Therefore, they are reluctant to hand it over to a third party. The habit of accepting third party dispute settlement by states is not very well

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 19 juin 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier la mise en œuvre et l'application dans les deux pays de la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, ainsi que toute autre question connexe liée au commerce.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, notre témoin cet après-midi est M. Donald McRae, doyen de la Section du Common Law de l'Université d'Ottawa. Il a beaucoup écrit sur le droit international, y compris sur le droit de la mer et le droit commercial. On me dit qu'il a été conseiller juridique principal du Canada lors du conflit relatif à la frontière du golfe du Maine et qu'il a été en 1985 conseiller du Canada dans le différend sur les pêches avec la France. Au cours de l'année écoulée, il a présidé le premier groupe spécial de règlement des différends établi conformément au chapitre XVIII de l'Accord de libre-échange. Le groupe spécial a étudié si les exigences canadiennes relatives aux débarquements de saumon et de hareng de la côte Ouest respectaient les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et celles de l'Accord de libre-échange.

Nous avons invité M. McRae à comparaître devant le comité cet après-midi pour discuter, à la lumière de ce qui s'est produit jusqu'à maintenant, du mécanisme de règlement des différends établi dans l'Accord de libre-échange. Je crois que M. McRae a une déclaration préliminaire.

M. Donald McRae, doyen, Common Law, Université d'Ottawa: Merci, monsieur le président. Je m'excuse d'être en retard et j'espère ne pas avoir retardé indûment les travaux du comité.

J'aimerais faire quelques observations générales sur le mécanisme de règlement des différends prévu à l'Accord de libre-échange à la lumière à la fois du problème que pose le règlement des différends entre états en droit international, et de mon expérience personnelle au groupe spécial du saumon et du hareng établi conformément à l'ALE. Les règles imposées aux membres des groupes m'interdisent de divulguer ce qui s'est passé au cours de nos délibérations, mais je puis commenter certains aspects du processus.

Je pourrais peut-être commencer par quelques observations sur le contexte général dans lequel j'estime utile d'examiner le mécanisme de règlement des différends prévu à l'Accord de libre-échange. En général, les états ont toujours beaucoup hésité à soumettre leurs différends mutuels à un mécanisme de règlement par un tiers. Le peu d'utilisation de la Cour internationale de justice en est la preuve. Les états n'aiment tout simplement pas se présenter devant les tribunaux. Ils préfèrent régler leurs différends par la négociation ou, peut-être même, ne pas les régler du tout. C'est en partie parce que les gouvernements assument la responsabilité politique de l'issue du différend. Ils hésitent à perdre le contrôle de la méthode de règlement du différend et c'est pourquoi ils hésitent à s'en remettre à un tiers. Les états ne sont pas très habitués à accepter le

[Text]

developed. There are some examples in Europe now—the European Court of Justice and the European Court of Human Rights—but they are exceptions rather than any kind of general trend.

One might have expected that in the context of Canada-United States relations that third party settlement would have been easier, but it is interesting to note that in the 81 years between the Alaska boundary tribunal in 1903 and the Gulf of Maine case in 1984, there were only two occasions upon which Canada and the United States were prepared to submit a dispute to third parties for settlement. Thus, even though, under the Boundary Waters Treaty, the International Joint Commission has authority to act as an arbitral tribunal, it has not done so. I think we have a long way to go in the relations between Canada and the United States before third party dispute settlement is accepted as a norm for the settlement of disputes. In this respect, the dispute settlement provisions of the FTA are something of a milestone in that they do provide for various kinds of third party intervention to settle disputes under the agreement.

Without trying to oversimplify, there were two quite separate and different considerations that led to the provisions that exist in the agreement relating to dispute settlement. The first was that there was some need for an orderly means of implementing the Free Trade Agreement when disputes arose without resorting, for example, to the procedures under the GATT. There was some perception that the GATT dispute settlement procedures really were not working adequately and, therefore, the Free Trade Agreement ought to have its own self-contained dispute settlement mechanism for dealing with disputes that arise under the agreement between the two states. That is what led to Chapter XVIII of the Free Trade Agreement.

The second and quite different reason for needing a dispute settlement mechanism, particularly from a Canadian point of view, was the need for some sort of relief for Canadian firms from the United States judicial process and some way to prevent Canadian firms from getting tied up through the U.S. courts when they got an adverse decision by the U.S. Department of Commerce, the International Trade Administration, or the Court of International Trade. It was this that led to the specific procedures under Chapter XIX of the agreement.

Although in form, structure and procedure there is a great deal of similarity between Chapter XVIII procedures and Chapter XIX procedures, they are quite separate in their jurisdiction, quite separate in the parties that utilize the process, and separate in the problems that arise.

It is useful to note that difference. On the one hand, Chapter XVIII is essentially an intergovernmental process which involves recommendations by a panel with the possibility of binding arbitration. It is essentially a mechanism for settling disputes between states under Chapter XVIII.

Chapter XIX is an extension of the private litigation process. It is a way in which a decision of a court or administrative body can be challenged before another kind of tribunal.

[Traduction]

règlement de différends par un tiers. On en trouve quelques exemples en Europe comme la Cour européenne de justice et la Cour européenne des Droits de l'Homme, mais ce sont bien plus des exceptions que la règle générale.

On aurait pu s'attendre à ce que le règlement par des tiers soit plus facile dans le contexte des relations canado-américaines, mais il est intéressant de constater qu'au cours de 81 ans qui séparent la création du tribunal de la frontière de l'Alaska en 1903 et l'affaire du golfe du Maine en 1984, le Canada et les États-Unis ont accepté à deux occasions seulement de soumettre un différend à un tiers. Et cela même si, conformément au Traité des eaux limitrophes, la Commission mixte internationale a le pouvoir d'agir comme tribunal d'arbitrage, ce qu'elle n'a pas fait. Il y a encore beaucoup de chemin à faire dans les relations entre le Canada et les États-Unis pour que l'intervention de tiers devienne la norme dans le règlement des différends. À cet égard, les dispositions de l'ALE qui ont trait au règlement des différends constituent une étape marquante, car elles prévoient diverses interventions de tiers pour régler des différends conformément à l'accord.

Je vais essayer de ne pas trop simplifier, mais deux facteurs très distincts et différents sont à l'origine des dispositions de l'accord qui ont trait au règlement des différends. Il fallait premièrement une façon ordonnée de mettre en œuvre l'Accord de libre-échange en cas de différends sans recourir par exemple aux procédures prévues par le GATT. On croyait que les procédures de règlement des différends prévues au GATT ne fonctionnaient pas vraiment bien et qu'il fallait donc que l'Accord de libre-échange comporte son propre mécanisme de règlement des différends qui permettrait de régler les différends éventuels entre les deux états portant sur des questions prévues à l'accord. C'est ce qui a débouché sur le chapitre XVIII de l'Accord de libre-échange.

Une deuxième raison très différente justifiait l'établissement d'un mécanisme de règlement des différends, particulièrement du point de vue du Canada: il fallait soulager dans une certaine mesure les entreprises canadiennes du processus judiciaire américain ou trouver un moyen de leur éviter de s'embourber devant les tribunaux américains en cas de décision défavorable du Département du Commerce américain, de l'Administration du commerce international et de la Cour du commerce international. C'est ce qui a débouché sur les procédures spécifiques prévues au chapitre XIX de l'accord.

Même si la forme, la structure et la procédure des mesures prévues aux chapitres XVIII et XIX se ressemblent beaucoup, leur champ d'application est très différent, les parties qui y ont recours sont très différentes, les problèmes aussi.

Il est utile de souligner les différences en question. D'un côté, le chapitre XVIII prévoit un processus essentiellement intergouvernemental qui comporte des recommandations d'un groupe spécial et permet l'arbitrage obligatoire. Le chapitre XVIII traite essentiellement du mécanisme de règlement des différends entre états.

Le chapitre XIX constitue un prolongement du processus des litiges privés. C'est une façon de contester devant un autre tribunal une décision d'une cour ou d'un organe administratif.

[Text]

Under Chapter XIX, there is a limited jurisdiction. There is a jurisdiction to affirm the decision of the Department of Commerce or of the International Trade Administration or to remand it. That decision is binding. Unlike the normal Chapter XVIII process, Chapter XIX is binding. Chapter XVIII is normally recommendatory.

My experience has been with the Chapter XVIII process rather than the Chapter XIX process, and thus my comments will be directed more to Chapter XVIII than Chapter XIX.

Senator Gigantès: Did you say it is recommendatory?

Mr. McRae: Under Chapter XVIII, the decision of the panel is a recommendation. Yes. There is provision for binding arbitration to be set up for Chapter XVIII. So far, it is only the recommendatory process that has been adopted under Chapter XVIII disputes.

To understand the way in which the process was set up, it is useful to remember that in the negotiations, Canada wanted a fairly structured form of binding dispute settlement process under the agreement, or sort of a permanent court for the agreement. The U.S. wanted a much looser structure which would not be binding, or one which would be recommendatory. The result in the FTA is essentially a compromise between those two positions. Particularly in respect of Chapter XVIII, there is an intermixing of political and legal aspects of dispute settlement. There are elements of binding dispute settlement which Canada favoured and elements of the process of negotiation and consultation that the U.S. favoured.

Under Chapter XVIII, relating to interpretation of the agreement, matters are first subject to discussion between the parties. The matter is then referred to the Canada-U.S. Trade Commission essentially for a political settlement. If the matter is not resolved at that political level by the commission, it is referred to a panel. The panel is to reach a legal decision or determination of the issue. Then that is sent back to the commission and it is for the commission to decide whether to adopt the report of the panel. Ultimately, there is that political control by the two states through the Canada-United States Trade Commission before anything is finally adopted. It is really based upon the procedure under the GATT and is very similar to the GATT dispute settlement process.

I think it is important to keep in mind this marriage of the political and legal aspects in the dispute settlement process under Chapter XVIII.

If I may, Mr. Chairman, I would like to make some comments about certain aspects of the process. First of all, I will deal with setting up of the panels. Chapter XVIII and Chapter XIX both utilize a roster system. Each party prepares a roster of panelists, although they are not obliged to choose from the list of panelists. One of the difficulties that Canada faces in respect of Chapter XVIII panelists is really getting qualified people to serve on these panels.

[Traduction]

Le chapitre XIX prévoit une juridiction limitée qui permet de confirmer ou de casser la décision du Département du Commerce ou de l'Administration du commerce international. Cette décision est obligatoire. Contrairement au processus normal du chapitre XVIII qui ne débouche que sur des recommandations, le chapitre XIX est habituellement obligatoire.

Mon expérience a trait au processus du chapitre XVIII plutôt qu'à celui du chapitre XIX. Mes commentaires porteront donc davantage sur le premier plutôt que sur le deuxième.

Le sénateur Gigantès: Avez-vous parlé de recommandations?

M. McRae: Le chapitre XVIII prévoit que la décision du groupe constitue en effet une recommandation. Il prévoit aussi la constitution d'un conseil d'arbitrage obligatoire. Jusqu'à maintenant, c'est le seul processus de recommandation qui ait été adopté dans le cas des différends prévus au chapitre XVIII.

Pour comprendre le fonctionnement du processus, il est utile de se rappeler qu'au cours des négociations, le Canada souhaitait que l'accord prévoit une méthode relativement structurée de règlement obligatoire des différends, ou une cour permanente pour l'accord. Les États-Unis désiraient une structure beaucoup plus souple qui ne soit pas obligatoire ou qui ne débouche que sur des recommandations. Le résultat prévu par l'ALE est essentiellement un compromis entre les deux positions. En ce qui concerne particulièrement le chapitre XVIII, il s'agit d'un mélange d'aspects politiques et juridiques de règlement des différends. On y trouve des éléments de règlement obligatoire des différends que le Canada préconisait, de même que des éléments du processus de négociation et de consultation privilégié par les États-Unis.

Le chapitre XVIII prévoit que les questions liées à l'interprétation de l'accord font d'abord l'objet de discussions entre les parties. Elles sont ensuite soumises à la Commission mixte du commerce canado-américain essentiellement en vue d'un règlement politique. Si elle n'est pas réglée à ce niveau politique par la Commission, la question est soumise à un groupe spécial qui doit prendre une décision légale. Celle-ci est alors renvoyée à la Commission qui doit décider d'adopter ou non le rapport du groupe spécial. En bout de ligne, les deux états assurent un certain contrôle politique par l'intermédiaire de la Commission canado-américaine du commerce international avant d'accepter quoi que ce soit. La procédure est basée en réalité sur celle du GATT et ressemble de très près au mécanisme de règlement des différends du GATT.

Il importe de ne pas oublier ce mariage d'aspects politiques et légaux dans le processus de règlement des différends prévu au chapitre XVIII.

Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais faire quelques observations sur certains aspects du processus. Je traiterai tout d'abord de la constitution des groupes spéciaux. Le chapitre XVIII et le chapitre XIX utilisent tous deux un système de listes. Chaque partie prépare une liste de membres, même s'il n'est pas obligatoire de choisir les membres parmi ces listes. Le Canada a de la difficulté à trouver des gens qualifiés pour siéger aux groupes spéciaux prévus au chapitre XVIII.

[Text]

Because these are disputes involving the interpretation of the FTA and often involve GATT law, it is important to have people on these panels who have expertise in the law of the GATT, in the FTA, and in arbitrating disputes. It is a rather tall order to try to put all those combinations together and find appropriate people. What we need are people who have skill in arbitrating disputes, but who also have knowledge in trade law.

There is not a large body of international trade lawyers in Canada. Universities have only recently started to train in this discipline. The private bar is relatively small. It is difficult for private practitioners to have the opportunity to become expert in the law of the GATT. Those are not matters on which clients generally come in the door. In government, it is only recently that lawyers have been involved in GATT matters within the Department of External Affairs. Of course, this is exacerbated by the rotational system in the Department of External Affairs whereby people move on after experience in certain areas.

By comparison with the U.S., we are somewhat at a disadvantage. The United States does have a substantial trade law bar. It does have a large number of experts in international trade law. This is perhaps a result of the size of the business and legal community in the U.S., perhaps a result of the intermixing of government with the private bar. The end result is that we have a lot to do in order to develop the body of expertise that is necessary for staffing these panels as disputes go along.

In respect of Chapter XIX disputes, which are essentially a judicial review of the decision of various bodies in the United States or the Canadian International Trade Tribunal, I think there is less concern. There was some concern that perhaps Canadian lawyers would not have enough knowledge of U.S. trade law to be effective on these panels. My impression is that this is not, in fact, the case. It is understandable in the sense that what is involved in this process is, as I mentioned before, judicial review. It is taking the decision of a body and asking whether that decision is in accordance with the applicable law. That is a process we are very familiar with in our legal system. Therefore, it is understandable that our members of Chapter XIX panels are able to go to the U.S. and engage in this judicial review process without any difficulty.

One of the problems of choosing Chapter XIX panelists is simply that if there are a large number of disputes, it will be difficult to find enough people to sit on these panels. One of the difficulties faced in putting together a panel of this kind relates to conflict of interest regulations. If you have a relatively small trade law bar, as we do in Canada, it is often the case that when one tries to put together a panel, one finds that a potential panelist either represented a party to the dispute, or may well be a member of a law firm that represented a party to that dispute, or a party involved in that industry. That is a potential problem in simply getting enough people.

[Traduction]

Comme il s'agit de différends portant sur l'interprétation de l'ALE et, souvent, des lois relatives au GATT, il importe de trouver, pour siéger aux groupes spéciaux, des membres qui possèdent l'expérience du droit du GATT, de l'ALE et de l'arbitrage de différends. Il est plutôt difficile de trouver des gens compétents qui réunissent toutes ces qualités. Ce qu'il nous faut, ce sont des gens qui possèdent les connaissances nécessaires de l'arbitrage de différends mais qui connaissent aussi le droit commercial.

Les avocats spécialisés en droit commercial international ne sont pas très nombreux au Canada. Les universités commencent à peine à donner des cours dans ce domaine. Les avocats du secteur privé sont relativement peu nombreux, et il est difficile pour eux de se spécialiser dans le droit du GATT. Les clients ne se précipitent généralement pas aux guichets dans ce domaine. Au gouvernement, c'est depuis quelque temps seulement que les avocats s'occupent d'affaires liées au GATT au ministère des Affaires extérieures. Le problème est bien sûr aggravé par le système de rotation du ministère des Affaires extérieures qui déplace les gens après qu'ils aient acquis de l'expérience dans certains domaines.

Nous sommes désavantagés par rapport aux États-Unis où les avocats spécialisés en droit commercial sont nombreux, tout comme les experts du droit commercial international. C'est peut-être à cause de l'importance des milieux d'affaires et juridiques aux États-Unis, et peut-être à cause des interrelations entre le secteur public et le secteur privé. Il s'ensuit que nous avons beaucoup à faire pour acquérir l'expertise nécessaire pour fournir des spécialistes à ces groupes spéciaux à mesure que les différends se présenteront.

Je pense que les différends prévus au chapitre XIX, qui constituent essentiellement un examen judiciaire des décisions de divers organismes américains ou du Tribunal du commerce international au Canada, préoccupent moins. On craignait un peu que les avocats canadiens ne connaissent peut-être pas suffisamment le droit commercial américain pour siéger efficacement à ces groupes spéciaux. D'après les discussions que j'ai eues, ce ne semble en fait pas le cas. C'est compréhensible car, comme je l'ai déjà dit, il s'agit d'un processus d'examen judiciaire. On analyse la décision d'un organisme pour déterminer si elle est conforme à la loi pertinente. C'est un processus que nous connaissons très bien dans notre système judiciaire. C'est pourquoi il est compréhensible que les membres canadiens des groupes spéciaux constitués conformément au chapitre XIX puissent se rendre aux États-Unis et participer sans problème à ce processus d'examen judiciaire.

Le choix des membres des groupes spéciaux prévus au chapitre XIX est un des problèmes: si les différends sont nombreux, il sera difficile de trouver suffisamment de gens pour siéger aux groupes spéciaux en question. La réglementation relative aux conflits d'intérêts est à l'origine d'un des problèmes que pose la constitution d'un tel groupe spécial. Si le nombre des avocats spécialisés en droit commercial est relativement limité, comme c'est le cas au Canada, lorsqu'on essaie de constituer un groupe spécial, on se rend souvent compte qu'un membre éventuel a représenté une partie au différend, qu'il est membre d'un cabinet d'avocats qui a représenté une partie au différend en question, ou qu'il a œuvré dans l'industrie en question. Le

[Text]

Senator van Roggen: Are they appropriately compensated?

Mr. McRae: That question might be differently answered whether one asks a practicing lawyer or an academic. The practicing lawyer is trying to maintain a business and would find difficulty with the daily per diem for panelists. I think it is out of line with the rate that many law firms are charging for their services.

The fundamental issue in the choice of panelists or the fundamental issue relating to the panel system is the viability of panels composed of nationals of the parties. Chapter XIX panels are composed of Canadian and U.S. nationalists. Chapter XVIII panels—the intergovernmental dispute panels—are composed of two Americans, two Canadians and the chair could potentially be a national of neither state. That has not happened so far. The practice so far in the two panels set up under Chapter XVIII is to include nationals of the U.S. and Canada on those as chairs of those panels.

I think the critical issue then is whether these panels will divide on national lines. If they divide on national lines consistently, I think the dispute settlement process would be in serious difficulty. It is where the panels are able to reach unanimity or majorities that do not have anything to do with the national affiliations of the panel members. When that happens on a consistent basis, one will be able to say that the process is working well.

One question that does arise is whether it would be appropriate to simply ensure that the chair is a national of neither country. Therefore, one member of the panel would not be a national of the two parties. I suppose that has some advantages in breaking the three-two national makeup of the panel. My impression is that in those circumstances, a lot of pressure would be put on an individual to be the real decision maker. If there were two nationals of one state appointed, two nationals of the other state and a third from a neutral state, the pressure would be for that “neutral” individual to be the real decision maker and limited the pressure on the rest of them to try to come to a consensual decision.

I have some further comments on the process. The timing question has been raised in the past. Do the panels have sufficient time? In the Salmon and Herring Panel, we did not have sufficient time. Other panels have come in before the time that has been set. It is a short process. It was designed to overcome the long dispute settlement process under the GATT. I think we will have to wait and see whether it is insufficient time.

Questions have been raised about whether the panels have sufficient powers, that is, whether they should be able to get their own evidence and have powers of injunction. I think it is too early to try to make any decision about that. It is dangerous, at this early stage, to give the panel a great deal of power

[Traduction]

simple fait de pouvoir trouver suffisamment de gens peut poser un problème.

Le sénateur van Roggen: Leur assure-t-on une rémunération appropriée?

M. McRae: On pourra obtenir à cette question une réponse différente selon qu'on la pose à un avocat pratiquant ou à un universitaire. L'avocat pratiquant essaie de demeurer en affaires et aura de la difficulté à se contenter de l'allocation quotidienne accordée aux membres des groupes spéciaux. Elle est loin de correspondre aux tarifs pratiqués par nombre de cabinets d'avocats.

La question fondamentale qui a trait au choix des membres des groupes spéciaux ou au système des groupes spéciaux est la viabilité des groupes constitués de ressortissants des parties en cause. Les groupes spéciaux établis en vertu du chapitre XIX sont constitués de ressortissants canadiens et américains. Ceux du groupe XVIII—soit les groupes des différends intergouvernementaux—sont constitués de deux Américains, de deux Canadiens et du président qui pourrait être citoyen d'aucun de ces deux pays. Cela ne s'est pas produit jusqu'à maintenant. La pratique qui a prévalu jusqu'à maintenant dans la constitution des deux groupes spéciaux établis conformément au chapitre XVIII a été de nommer un Canadien ou un Américain à la présidence des groupes en question.

Le problème critique consiste alors à savoir si les groupes spéciaux en question voteront selon la nationalité de leurs membres. Si cela se produit régulièrement, le mécanisme de règlement des différends connaîtra de graves difficultés. C'est là que les groupes spéciaux veulent parvenir à une unanimité ou à une majorité qui n'a aucun lien avec la nationalité de leurs membres. Lorsque cela se produira régulièrement, on pourra dire que le processus fonctionne bien.

Une question qui se pose à ce sujet consiste à déterminer s'il conviendrait de simplement faire en sorte que le président ne soit ni Canadien ni Américain. Un membre du groupe spécial serait donc d'une autre nationalité. Je suppose que cela présenterait quelques avantages en cassant la répartition trois-deux du groupe selon la nationalité. J'ai l'impression que l'intéressé serait alors l'objet de lourdes pressions qui viseraient à ce qu'il soit le réel décideur. Si l'on nommait deux ressortissants d'un pays, deux autres de l'autre pays et un cinquième d'un pays neutre, se serait imposer à ce dernier la prise des décisions et limiter les pressions qui pousseraient les autres membres à essayer de parvenir à une décision.

J'ai d'autres observations à faire sur le processus. Il a déjà été question du temps. Les groupes spéciaux ont-ils suffisamment de temps? Dans le cas du saumon et du hareng, nous n'en avons pas eu assez. D'autres groupes spéciaux ont terminé leurs travaux avant la date prévue. Le processus est court et a été conçu pour passer outre au long processus de règlement des différends du GATT. Il faudra voir si les groupes ont assez de temps.

Certains ont demandé si les groupes spéciaux avaient suffisamment de pouvoirs, c'est-à-dire s'ils devraient pouvoir entendre des témoignages et disposer de pouvoirs d'injonction. Il est à mon avis trop tôt pour essayer de se prononcer à ce sujet. Il est dangereux, aussi tôt, d'accorder beaucoup de pouvoirs aux

[Text]

as one might take away the key ingredient in getting the two states to accept this process, that is, some degree of control by the parties over the process and some sort of relative assurance that the panels will not go ahead and do something totally unexpected. I think there is a settling-in process where both Canada and the U.S. have to feel comfortable that the panels will operate within a relatively predictable range of consequences. The greater the powers of the panel and the less guidance one gives to panels in the early stages, I think the greater difficulty there will be in getting acceptance by the two parties.

There has been a question raised from time to time as to whether or not, given the timing, part-time panelists really have the time to devote to deciding these cases. If I take the salmon and herring case as an example, there was a lot of material that was given to the panel. There is a lot of technical material in that case relating to the fishing industry and relating to the nature of the fishery which takes some time to assimilate. Further, you have panelists who are amateurs at this game. We were the first panel set up under the FTA. We really were amateurs at trying to resolve a dispute of this kind and trying to assimilate the information.

The suggestion has been made that the example of the GATT be followed where the secretariat of the GATT plays a fairly large role in assisting panelists in writing their decision and in their deliberations. I think it is too early for the secretariat, under the Free Trade Agreement, to assume that role.

As you are aware, the secretariat is divided between a Canadian branch and a United States branch of the secretariat: one which operates here in Ottawa and one which operates in Washington. I think it will take some time for the secretariat to develop the kind of role where it could play a part in the decision-making process.

Quite frankly, I think that it is undesirable at this early stage. The onus should be on the panelists to reach a decision. The panelists should not be guided too much or influenced too much by a secretariat that has developed a substantial amount of expertise.

In the GATT, that happens, to a certain extent, because GATT brings panelists from different places around the world. The continuity and expertise is retained by the secretariat. There is therefore less onus on the panelists to take responsibility for the decision than would be if the secretariat did not play that role.

I think I have spoken longer than perhaps anticipated, but I would like to make some final comments about the handling of the outcome of the deliberations of the panel and a few conclusions.

First of all, I think that once a decision has been rendered by the panel—and I am talking about Chapter XVIII—governments have to be prepared to accept the outcome. It is a mistake to send a matter to a panel of this kind for a decision if you are not prepared to accept that a decision may go against you. It defeats the purpose of the dispute settlement process if

[Traduction]

groupes spéciaux, car cela pourrait jouer contre l'ingrédient clé qui incite les deux états à accepter le processus, c'est-à-dire la capacité des parties d'exercer un certain contrôle sur le processus et d'obtenir une assurance relative que les groupes spéciaux n'agiront pas de façon totalement imprévue. Le Canada et les États-Unis doivent s'habituer au processus et avoir confiance que les travaux des groupes spéciaux auront des retombées relativement prévisibles. Plus le groupe a de pouvoirs et moins il reçoit de directives au début, plus les deux parties auront de la difficulté à l'accepter.

On s'est demandé de temps à autre si, compte tenu du temps disponible, les membres à temps partiel des groupes spéciaux ont vraiment du temps à consacrer à l'étude des dossiers qui leur sont soumis. Si je me base sur l'exemple du cas du saumon et du hareng, on a remis une documentation énorme aux membres du groupe spécial. Il fallait étudier toute une masse de documents techniques sur l'industrie de la pêche et la nature de la pêcherie, ce qui prend du temps. Les membres des groupes spéciaux sont de plus des amateurs dans ce domaine. Nous étions le premier groupe constitué en vertu de l'ALE. Nous étions vraiment des amateurs qui essayaient de régler un différend d'envergure et d'absorber les renseignements pertinents.

On a suggéré de suivre l'exemple du GATT dont le secrétariat joue un rôle relativement important en aidant les membres des groupes spéciaux à rédiger leur décision et à délibérer. Je crois qu'il est trop tôt pour que le secrétariat prévu à l'Accord de libre-échange assume ce rôle.

Comme vous le savez, le secrétariat comporte une direction canadienne et une direction américaine, une ici à Ottawa et l'autre, à Washington. Il faudra à mon avis un peu de temps au secrétariat pour assumer graduellement le rôle qui lui permettrait d'intervenir dans le processus de prise de décision.

Je crois très franchement qu'il est trop tôt. C'est aux membres d'un groupe spécial qu'il devrait revenir de prendre une décision. Ils ne devraient pas être trop guidés ou influencés par un secrétariat qui aurait acquis une expertise importante.

Au GATT, cela se produit dans une certaine mesure parce que les membres des groupes spéciaux proviennent de partout. Le secrétariat assure donc la continuité et retient les compétences. C'est pourquoi les membres des groupes spéciaux sont moins responsables de la décision que si le secrétariat ne jouait pas le rôle en question.

Je crois que j'ai parlé un peu plus longtemps que prévu peut-être, mais j'aurais quelques observations finales à faire sur l'issue des délibérations du groupe spécial. J'ajouterai ensuite quelques conclusions.

Je crois tout d'abord qu'une fois qu'un groupe spécial a pris une décision—et je parle du chapitre XVIII—les gouvernements doivent être disposés à l'accepter. Demander à un groupe spécial de se prononcer sur une question sans être disposé à accepter une décision défavorable, c'est une erreur. Revenir sur la question après une décision défavorable jouerait contre l'objet du mécanisme de règlement des différends.

[Text]

you have second thoughts after you get a decision that is adverse.

Admittedly, because of the lack of development of both the law of the FTA and the law of the GATT, there is a certain area of subjectivity in the reaching of these decisions. There is simply not a body of GATT law fully developed as there is a body of law developed in our system. Where the system is well developed, the range of choice for decision makers is limited. Where the system is not well developed, the range of choice is greater. I think we have seen this domestically in the application of the Charter of Rights and Freedoms. One will see this under the free trade panel decisions. The choice is there. The choice has to be made. There will be a degree of subjectivity until the law is developed, until we have had more panel decisions, and until we have had more refinement of that law.

Having said that the governments must be prepared to accept the outcome, I think it would be useful if there was some mechanism to explain this outcome to the public and the press. Some of the problems which have resulted from the decision in the Salmon and Herring Panel was lack of clear explanation of what had been decided and what the issues were.

The Supreme Court of Canada solves this problem, to some extent, by having a member of the staff of the court provide background explanations to the press on what the decision means and to answer questions from reporters about the decision, about the background to the decision, and to provide useful information. I think that is a role the secretariat could develop into under the FTA. The secretariat could provide that type of expertise.

Also in terms of the outcome, Chapter XVIII decisions are recommendations to the Canada-United States Trade Commission. They are not decisions that are binding on the parties. The agreement says that those decisions will normally be accepted by the parties. It does not say that they shall be accepted.

Therefore, I think it should be understood that negotiations by the parties following a panel decision to resolve a dispute are a natural follow-through of the dispute settlement process under Chapter XVIII. It should be considered to be quite normal for the parties to take the panel report, sit down, and use that as a basis for negotiating a solution. That should be seen as a working of the process and not as a failure of the process.

As I mentioned earlier, the Chapter XVIII dispute settlement procedure involves an intermixing of political and legal mechanisms. The decision of the panel helps clarify the issues for the parties. It may then provide a basis for them to sit down and negotiate the solution that they could not reach earlier because they did not have that clarification. So negotiations that follow the panel report may well be a logical and necessary result and not, as it can be viewed as a failure of the dispute settlement process. When one looks at the solution in the salmon and herring case, one sees that the negotiated solution took as a basis what the panel proposed for a solution and

[Traduction]

Parce qu'on manque un peu d'expérience du droit de l'ALE et du droit du GATT, les décisions en question demeurent dans une certaine mesure subjectives. La jurisprudence du GATT n'est tout simplement pas aussi évoluée que celle de notre système judiciaire. Lorsque le système est très évolué, les décideurs ont des choix limités. Lorsque le système n'est pas très évolué, la gamme des choix est plus étendue. Nous avons été témoins de ce phénomène au pays dans le cas de l'application de la Charte des droits et libertés. Le même phénomène se manifestera dans les décisions des groupes spéciaux sur le libre-échange. Les choix sont là, il faut les faire. Il régnera une certaine subjectivité jusqu'à ce que la jurisprudence ait évolué, que les groupes aient pris davantage de décisions et que la jurisprudence se soit raffinée davantage.

Après avoir dit que les gouvernements doivent être disposés à accepter les décisions, il serait à mon avis utile d'avoir un mécanisme quelconque pour expliquer le résultat en cause au public et à la presse. Les problèmes qui ont découlé de la décision du groupe spécial sur le saumon et le hareng sont attribuables en partie au manque d'explications claires sur les décisions et les enjeux.

La Cour suprême du Canada règle le problème dans une certaine mesure en chargeant un membre de son personnel d'expliquer à la presse ce que signifie la décision, de répondre aux questions des journalistes sur la décision et sur ses motifs, et de fournir des renseignements utiles de ce genre. C'est un rôle que le secrétariat pourrait assumer dans le cadre de l'ALE. Le secrétariat pourrait fournir de telles connaissances.

Quant aux résultats des travaux, les décisions prises conformément au chapitre XVIII constituent des recommandations à la Commission canado-américaine de commerce international. Ces décisions ne lient pas les parties. L'accord prévoit que les parties acceptent normalement les décisions en question, sans les y obliger.

C'est pourquoi il faudrait à mon avis comprendre que si les parties négocient à la suite d'une décision d'un groupe spécial en vue de régler un différend, il s'agit là d'un suivi naturel du processus de règlement des différends prévu au chapitre XVIII. Il faudrait considérer qu'il est tout à fait normal pour les parties d'analyser le rapport du groupe spécial, et de s'en servir comme point de départ pour la négociation d'une solution. Cela devrait être considéré comme un bon fonctionnement et non comme un échec du processus.

Comme je l'ai dit plus tôt, le mécanisme de règlement des différends prévu au chapitre XVIII comporte un mélange de rouages politiques et judiciaires. La décision du groupe spécial aide à clarifier les enjeux pour les parties. Elle peut alors leur fournir un point de départ pour la négociation de la solution sur laquelle elles n'ont pu s'entendre plus tôt parce que les enjeux n'étaient pas aussi clairs. Les négociations qui suivent le rapport du groupe spécial peuvent donc constituer un résultat logique et nécessaire et ne pas être considérées, comme dans le cas du commerce, comme un échec du mécanisme de règlement des différends. Si l'on regarde la solution négociée à

[Text]

then turned that into, with some variation, the solution that was adopted. It appears that the two parties are negotiating the lobster decision as well. It may be as well that the lobster decision will lead to a negotiation which produces an outcome for that dispute.

Mr. Chairman, if I may impose on your time a little further, I would like to make a couple of conclusions. First, I think the process is working. I believe the process is working probably quite well. Under the Chapter XIX cases where issues are being challenged by private parties, they are going before panels. Panels have remanded matters to the U.S. Commerce Department.

In the red raspberries case, it was recently reported that the Commerce Department changed its position in light of the panel decision and rebated the duty that was assessed to the firms involved. I think it is a little early to assess it, but I think that under Chapter XVIII so far, the process is working. Both the FTA and the dispute settlement process may well be a model for dispute settlement between Canada and the U.S. in other areas as well. It is too early to jump to conclusions, but I think the whole situation deserves close monitoring.

As a further point with respect to Chapter XVIII, one of the key issues will be whether the panels divide consistently on national lines. If they avoid dividing on national lines on a consistent basis, I think it will be a very good sign. If the panels start to divide on national lines and keep dividing that way, I think the process will be in jeopardy.

To reiterate a point I made early on, I think it is quite essential for Canada to develop expertise in the international trade law area so that we can ensure that we have a variety of people sitting on panels with expertise and, at the same time, assure that our cases are well presented before the panels. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Would it be correct to assume from what you have just said with regard to division on national lines that the identity of those voting one way or another is published?

Mr. McRae: So far under Chapter XVIII, the identities have not been published.

The Chairman: Then how do we know whether they vote on national lines? Let us go to the extreme. We might have a situation where Canada succeeds and if the truth were known, it may have succeeded with three American votes against two Canadian votes. These propositions are tested at the extreme.

Mr. McRae: I think it is quite possible that if one can—as panels so far have done—avoid disclosing the identities of the individual panel members when it comes down to the vote, one could perhaps prevent that information from emerging. I have seen a report in *The Free Trade Reporter*, quoting so-called informed sources that the lobster panel split on national lines.

[Traduction]

l'affaire du saumon et du hareng, on constate que l'on s'est basé au départ sur la solution proposée par le groupe spécial qui a été adoptée après quelques changements. Il semble que les deux parties négocient aussi sur la question du homard. Il se pourrait très bien que le problème du homard débouche sur une négociation qui permettra de régler le différend.

Si vous permettez d'abuser encore un peu de votre temps, monsieur le président, j'aimerais vous présenter quelques conclusions. Je crois tout d'abord que le processus fonctionne, et probablement très bien. Les affaires où les enjeux sont contestés par des intérêts privés sont soumises à des groupes spéciaux établis conformément au chapitre XIX. Certains groupes spéciaux ont soumis des questions au Département du Commerce des États-Unis.

Dans l'affaire des framboises, on a récemment signalé que le Département du Commerce avait changé d'attitude à la suite de la décision du groupe spécial et des droits imposés. La question devait être soumise aux entreprises en cause. Il est un peu tôt pour évaluer le processus, mais j'estime que le processus prévu au chapitre XVIII fonctionne jusqu'à maintenant. L'ALE et le mécanisme de règlement des différends pourraient tous deux constituer un modèle de règlement des différends entre le Canada et les États-Unis dans d'autres domaines aussi. Il est trop tôt pour sauter aux conclusions, mais je crois qu'il faudrait suivre de près toute la situation.

J'ajouterais au sujet du chapitre XVIII qu'une des questions clés consistera à déterminer si les groupes spéciaux votent régulièrement selon la nationalité de leurs membres. S'ils évitent ce problème, ce sera très bon signe. S'ils commencent à voter selon la nationalité de leurs membres et continuent de le faire, le processus sera en danger.

Pour répéter ce que j'ai dit plus tôt, il est essentiel que le Canada acquière des compétences dans le domaine du droit commercial international afin que nos représentants aux groupes spéciaux possèdent des connaissances spécialisées et qu'ils soient assez nombreux pour que nous puissions nommer à ces groupes spéciaux des gens possédant les compétences spécialisées nécessaires. Nous nous assurerons aussi que notre position soit bien présentée aux groupes spéciaux établis conformément à l'accord. Merci, monsieur le président.

Le président: Serait-il juste de conclure de ce que vous venez de dire au sujet des votes selon la nationalité que l'identité de ceux qui votent d'une façon ou de l'autre est rendue publique?

M. McRae: Cela ne s'est pas encore produit dans le cas des groupes établis conformément au chapitre XVIII.

Le président: Comment savoir alors si les groupes en question votent selon la nationalité de leurs membres? Allons à l'extrême. Une décision favorable au Canada pourrait résulter de trois votes américains favorables contre deux votes canadiens défavorables. Les pressions seront extrêmement lourdes.

M. McRae: Si l'on réussit à éviter, comme l'ont fait jusqu'à maintenant les groupes spéciaux, de divulguer comment chaque membre a voté, il est tout à fait possible que l'on puisse éviter de divulguer ce genre de renseignement. J'ai lu un compte rendu dans *The Free Trade Reporter* où l'on prétend, en citant de prétendues sources informées, que le groupe

[Text]

So even if one maintains confidentiality of the report, it appears that people speculate and conjecture about whether you have a three-two split.

If the perception of not dividing on national lines is not present, then perhaps there will be no problem. If there is a perception of dividing on national lines, I think there is a problem.

The Chairman: What you are saying then is that wherever there is a three-two decision, there is likely to be an assumption that it was on national lines, provided that the five panelists came from within the two countries.

Mr. McRae: That may well be a perception. Yes.

Senator van Roppen: Was the salmon decision unanimous, or was it announced, in other words, without identifying the individuals?

Mr. McRae: No identities were disclosed. In the salmon case, there were two issues. On each issue, it was noted that one member of the panel had some reservations.

The Chairman: Am I correct in thinking that the specific question was on Chapter XI of the GATT?

Mr. McRae: The specific question in the salmon and herring case was first on Article XI of the GATT, and secondly on Article XX of the GATT. The issue was whether, if the landing requirement was a trade restriction, it was justified as a conservation measure.

The Chairman: As I recall, the decision was that it was a trade restriction, but that effect could be removed if the percentage of fish was allowed to be sold to the other side.

Mr. McRae: That is correct.

The Chairman: That is correct?

Mr. McRae: That is right.

The Chairman: The governments are now negotiating to decide what is a good balance.

Mr. McRae: The governments have concluded the negotiation and concluded an agreement. The panel decision referred to 10 to 20 per cent of the catch being released for direct export to the U.S. I believe the agreement refers to 20 to 25 per cent of the catch.

The Chairman: I will have more questions with regard to the North Atlantic decision, the lobster decision, but I know that there are other members of the committee who have questions. Senator Atkins?

Senator Atkins: I was interested in your comments about qualified people for panels. In the debate that led up to the agreement, there was some concern that Canada would generally be at a disadvantage because of the pure force and weight of the U.S. Do you feel that up to now, the people that have been representing Canada on the panels have been as effective as those on the other side?

[Traduction]

spécial sur le homard a voté selon la nationalité de ses membres. Même si l'on assure la confidentialité du rapport, il semble qu'un résultat de trois à deux suscite toujours des conjectures.

Si l'on ne croit pas que les groupes spéciaux votent selon la nationalité de leurs membres, il n'y aura peut-être pas de problème. Si cette perception existe, il y en aura un.

Le président: Ce que vous dites alors, c'est que chaque fois qu'un groupe spécial se prononce par trois voix contre deux, on risque de supposer que les membres du groupe ont voté selon leur nationalité, si les cinq membres proviennent des deux pays.

M. McRae: C'est fort possible, en effet.

Le sénateur van Roppen: La décision sur le saumon a-t-elle été unanime ou l'a-t-on annoncée sans préciser comment chacun a voté?

M. McRae: On n'a rien divulgué. L'affaire du saumon comportait deux aspects. On a noté dans chaque cas qu'un membre du groupe spécial avait des réserves.

Le président: Ai-je raison de croire que la question portait sur le chapitre XI du GATT?

M. McRae: L'affaire du saumon et du hareng portait d'abord sur l'article XI du GATT et ensuite sur l'article XX. Après avoir décidé s'il s'agissait d'une restriction du commerce, il fallait déterminer si la mesure était justifiée pour des raisons de conservation.

Le président: Sauf erreur, on a décidé qu'il s'agissait d'une restriction du commerce dont on pourrait toutefois supprimer l'effet en réduisant un peu le pourcentage de poisson dont la vente serait permise à l'autre partie.

M. McRae: En effet.

Le président: C'est exact?

M. McRae: En effet.

Le président: Les gouvernements négocient présentement ce qu'ils considèrent comme un juste équilibre.

M. McRae: Les gouvernements ont terminé les négociations et conclu une entente. Dans sa décision, le groupe spécial a parlé de la possibilité d'exporter directement aux États-Unis de 10 p. 100 à 20 p. 100 des prises. Je crois qu'il est question de 20 p. 100 à 25 p. 100 des prises dans l'entente.

Le président: J'aurais d'autres questions au sujet de la décision relative au homard de l'Atlantique Nord, mais d'autres membres du comité ont aussi des questions. Sénateur Atkins?

Le sénateur Atkins: Vos observations sur les compétences nécessaires aux membres des groupes spéciaux m'ont intéressé. Au cours du débat qui a précédé l'accord, certains intervenants ont dit craindre que le Canada ne se trouve en général désavantagé à cause de la puissance et du poids même des États-Unis. Croyez-vous que jusqu'à maintenant les représentants du Canada aux groupes spéciaux ont été aussi efficaces que ceux des États-Unis?

[Text]

Mr. McRae: That is a difficult question to respond to as it may be a personal question. Secondly, it also gets into deliberations of the panel that I was involved in.

I am not making any criticism of the people appointed so far. I am simply making a comment about the volume of people in the U.S. who have expertise in international trade law, and particularly expertise in GATT law as compared to the much narrower range of people in Canada who have that expertise.

Senator Atkins: I have heard comments from people in the private sector who are involved with some of these disputes. You mentioned that the U.S. likes to resolve these problems outside of the dispute mechanism process. The view from the people I have heard from is that it is to the American's advantage because when they do that, the weight of criticism and pressure is allowing us to cave in on some critical issues. Do you see them trying to circumvent the process of the dispute mechanism as a way of them getting their way?

Mr. McRae: So far with respect to Chapter XVIII, I suppose it is difficult to see any pattern. The salmon and herring case arose out of a complaint the U.S. had about Canada. The United States wanted that brought before the panel. On the lobster issue, it was a complaint that Canada had about the U.S. We are evenly balanced in terms of utilizing that procedure.

There is always a disadvantage in negotiating with a larger entity when one has to go into political negotiations. It seems to me that that difficulty or disadvantage is always going to exist. I am not sure that I have seen any indication that it is being used in a different way here or a way that makes it even more disadvantageous than it is generally.

Senator Atkins: It may be a mind set that Canadians have in terms of how they see themselves in those types of negotiations. I have heard that comment. On the other hand, leading up to the final resolution on the FTA, you also heard that there were other countries that looked upon the agreement and this particular mechanism with great envy. Do you think that is still the case?

Mr. McRae: Obviously from the point of view of Canada going into any relationship with the United States, a real advantage would exist in having some sort of binding dispute settlement as that minimizes the effectiveness or the strength of the disequilibrium in terms of power and negotiating impact. Therefore, I would imagine that other countries going into a relationship of that kind would see this as an advantageous thing to have. I think it also may well be seen as a streamlining of the GATT procedures. If that works over time, then I think it will be an example that other countries might well want to look at in the process of streamlining the GATT.

Chapter XIX is a little different because it is taking a judicial review mechanism, which we might have in our own law, and turning it into a binational dispute mechanism. It is a very interesting experiment. It does seem to be working well.

[Traduction]

M. McRae: Il est difficile de répondre à votre question, qui peut demander un avis personnel. Deuxièmement, elle vise aussi les travaux du groupe où j'ai siégé.

51

Je ne critique nullement les membres des groupes spéciaux nommés jusqu'à maintenant. Je fais tout simplement une observation sur le nombre de personnes aux États-Unis qui ont des connaissances dans le domaine du droit commercial international, et plus particulièrement du GATT, comparativement au nombre beaucoup plus restreint de gens au Canada qui possèdent les mêmes connaissances.

Le sénateur Atkins: J'ai entendu des commentaires de représentants du secteur privé qui sont impliqués dans certains des différends en question. Vous avez dit que les États-Unis préfèrent régler ces problèmes en dehors du mécanisme de règlement des différends. D'après ce qu'on m'a dit, cela joue à l'avantage des Américains parce qu'en agissant ainsi, le poids des critiques et des pressions nous permet de céder à l'égard de certaines questions cruciales. Croyez-vous que les Américains essaient de contourner le mécanisme de règlement des différends pour en arriver à leurs fins?

M. McRae: Jusqu'à maintenant, il est difficile de dégager des tendances à l'égard du chapitre XVIII. L'affaire du saumon et du hareng a fait l'objet d'une plainte des États-Unis à l'endroit du Canada. Les États-Unis voulaient soumettre la question au groupe spécial. Dans le cas du homard, c'est le Canada qui s'est plaint des États-Unis. Pour ce qui est du recours à cette procédure, c'est l'équilibre.

Il est toujours désavantageux de négocier avec une entité plus grosse lorsqu'il faut entreprendre des négociations politiques. Les difficultés ou les désavantages en question existeront toujours. Je ne crois pas qu'on ait indiqué que l'on recourt au processus d'une façon différente ou d'une façon qui le rend encore plus désavantageux qu'il ne l'est en général.

Le sénateur Atkins: Il s'agit peut-être d'un complexe qu'ont les Canadiens face à de telles négociations. C'est une observation que j'ai déjà entendue. Par ailleurs, au cours des débats qui ont précédé la décision finale sur l'ALE, on a aussi entendu dire que d'autres pays enviaient particulièrement l'accord et le mécanisme en question. Croyez-vous que ce soit toujours le cas?

M. McRae: Il est évident que du point de vue des relations canado-américaines, un mécanisme de règlement obligatoire des différends serait vraiment avantageux, car il minimiserait l'efficacité ou l'importance du déséquilibre sur le plan de la puissance et de l'effet de levier sur les négociations. C'est pourquoi je me dis que d'autres pays qui établiraient une telle relation considéreraient qu'un tel système est avantageux. On pourrait très bien le considérer aussi comme une simplification des procédures du GATT. Si le mécanisme donne de bons résultats, il constituera alors un exemple que d'autres pays pourraient très bien vouloir étudier dans le but de simplifier le GATT.

Le chapitre XIX est un peu différent parce qu'il transforme en mécanisme binational de règlement des différends un mécanisme d'examen judiciaire que l'on pourrait très bien trouver

[Text]

The Chairman: I would like to ask a supplementary question. I thought we were told earlier that the way this process might work out would be that the binational panel would sort through a dispute and that it would, by its report, help clarify the issues. There subsequently would be negotiations. It seems to me that we are ending up with a negotiation so that the fact of a binational panel having been set up does not eliminate the situation in which Canada has to negotiate with the United States. In other words, the problem which Senator Atkins referred to has not been effectively set aside.

Mr. McRae: It is not set aside under the agreement because binding dispute settlement is not accepted as the norm under Chapter XVIII. With respect to the normal Chapter XVIII panel, the furthest the agreement goes is to say that the commission will normally accept the recommendation of the parties. It expresses the hope that that will be the end of the matter, but it certainly provides for the commission to make its own decision. That opens up the whole area of potential negotiations between the parties.

The Chairman: Is this a supplementary question?

Senator Bolduc: Yes, it is related to that. Those are only for conflicts of interest. Those are not for conflicts of law.

Mr. McRae: The panel presumably will have given a decision which indicates what the law is.

Senator Bolduc: Under Chapter XVIII?

Mr. McRae: Yes. If it is a question of interpretation such as the panel was asked in the salmon and herring case—what is the correct interpretation of Article XI of Article XX—I suppose the parties could then sit down and agree on a different interpretation, but the panel report is the panel's conclusion on an interpretation of the law.

The parties can then sit down and resolve or determine what they think is an acceptable way of settling the dispute, which may leave the legal issues aside. They may say that they accept the legal decision and then decide what they can live with.

Senator Bolduc: But we are in matters of conflict of interest fundamentally.

Mr. McRae: Yes.

The Chairman: Senator Gigantès?

Senator Gigantès: Thank you, Mr. Chairman. You say that Chapter XVIII is government to government and it is not binding. It is only a recommendation. Chapter XIX deals with appeals against decisions reached by trade tribunals in the U.S. and Canada. That is binding.

Mr. McRae: Yes.

Senator Gigantès: The final determination is binding?

Mr. McRae: Yes. The final determination can be either to affirm the decision or to remand it for reconsideration.

[Traduction]

dans nos propres lois. Cette expérience très intéressante semble donner d'excellents résultats.

Le président: J'aimerais poser une question supplémentaire. Je crois qu'on nous a dit plus tôt que le groupe spécial binational pourrait examiner un différend et aider à préciser les enjeux dans son rapport. Il y aurait ensuite des négociations. Il me semble que l'on finit quand même par négocier et que, malgré la constitution d'un groupe spécial binational, le Canada doit quand même négocier avec les États-Unis. Autrement dit, on n'a pas réglé efficacement le problème auquel a fait allusion le sénateur Atkins.

M. McRae: L'accord n'évite pas les négociations parce que le chapitre XVIII ne reconnaît pas comme la norme le règlement obligatoire des différends. En ce qui concerne le groupe spécial normal établi conformément au chapitre XVIII, l'accord se contente de préciser que la commission acceptera normalement la recommandation des parties. On espère que cela règlera la question, mais l'accord permet à la commission de prendre ses propres décisions. Cela ouvre la porte à toutes les négociations possibles entre les parties.

Le président: Vous avez une question supplémentaire?

Le sénateur Bolduc: Oui, ma question porte sur le même sujet. Ces dispositions s'appliquent aux conflits d'intérêts seulement, et non aux conflits de droit.

M. McRae: On suppose que le groupe spécial aura précisé dans sa décision de loi pertinente.

Le sénateur Bolduc: Conformément au chapitre XVIII?

M. McRae: En effet. S'il s'agit d'une interprétation comme celle qu'on a demandée au groupe spécial sur le saumon et le hareng—qui devait préciser l'interprétation correcte des articles 11 et 20—je suppose que les parties pourraient alors s'entendre sur une interprétation différente, mais il s'agit d'un énoncé des conclusions du groupe spécial sur une interprétation de la loi.

Les parties peuvent alors négocier et s'entendre sur ce qu'elles considèrent comme une façon acceptable de régler le différend, et peuvent laisser tomber les questions de droit. Elles peuvent dire qu'elles acceptent la décision légale et décider ensuite de ce dont elles peuvent s'accommoder.

Le sénateur Bolduc: Il s'agit essentiellement de conflits d'intérêts.

M. McRae: En effet.

Le président: Sénateur Gigantès?

Le sénateur Gigantès: Merci, monsieur le président. Vous dites que le chapitre XVIII porte sur les négociations entre gouvernements et n'est pas obligatoire. Les décisions ne constituent qu'une recommandation. Le chapitre XIX porte sur les appels de décisions de tribunaux commerciaux aux États-Unis et au Canada. Ces décisions sont obligatoires.

M. McRae: En effet.

Le sénateur Gigantès: La décision finale est obligatoire?

M. McRae: Oui. La décision finale peut soit confirmer la première, soit la remettre à l'étude.

[Text]

Senator Gigantès: Back to the same tribunal?

Mr. McRae: Yes.

Senator Gigantès: Article 1806 deals with arbitration. This section says that if a dispute has been referred to the commission under Article 1805 and has not been resolved, the commission may refer it to binding arbitration. That is what Article 1806.1 says. It talks about binding arbitration. You are saying these are not binding.

Mr. McRae: No. What I am saying is that the option of binding arbitration exists if the commission agrees to send it that route. The route used so far is to refer matters to a recommendatory panel. That seems to be the normal route. It is the one contemplated in Article 1807. It is the route that has been used so far. The possibility of choosing binding arbitration as an alternative does exist in Article 1806.

Senator Gigantès: What does "binding arbitration" mean?

Mr. McRae: One does not know, because we have not seen it yet. Presumably, it would simply mean that the parties, once having adopted the procedures of Article 1806, would be bound by the conclusion. There would be no scope for further negotiation after that decision. It would not merely be a recommendation.

Senator Gigantès: Article 1806.3 says:

If a Party fails to implement in a timely fashion the findings of a binding arbitration panel and the Parties are unable to agree on appropriate compensation or remedial action, then the other Party shall have the right to suspend the application of equivalent benefits of this Agreement to the non-complying Party.

To me, this means that if the U.S. is upset because we do not agree to the decision of the arbitrator, then they can retaliate equivalently.

Senator Roblin: That is the case with the GATT.

Senator Gigantès: Our trade with them represents 25 per cent of GDP. In the converse case, we can retaliate equivalently. Their trade with us represents about 1.2 per cent of GDP. So the elephant can kick the mouse or the mouse can kick the elephant. This is what we mean by "binding arbitration".

Mr. McRae: This is what we mean by the binding nature of an agreement of this kind generally. Ultimately, retaliation/withdrawal is the only sanction available. That is so under the GATT as well.

Ultimately, under the GATT if the other party does not comply, all that can happen is the GATT Council can authorize a form of retaliation. There is no other mechanism yet developed in trade agreements other than retaliation as a way of resolving disputes where states refuse to accept—

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: La renvoyer au même tribunal?

M. McRae: Oui.

Le sénateur Gigantès: L'article 1806 porte sur l'arbitrage et précise que si un différend soumis à la commission conformément à l'article 1805 n'a pas été réglé, la question est déferée à la commission qui peut la soumettre à l'arbitrage obligatoire. C'est ce qu'on lit à l'article 1806.1 où il est question d'arbitrage obligatoire. Vous dites que ces décisions ne sont pas obligatoires.

M. McRae: Non. Ce que je dis, c'est que l'arbitrage obligatoire est une possibilité si la commission convient d'y recourir. Jusqu'à maintenant, on a soumis les questions à un groupe spécial qui présente des recommandations, ce qui semble la façon normale de procéder. C'est ce que prévoit l'article 1807 et l'on a procédé ainsi jusqu'à maintenant. L'article 1806 offre la possibilité de choisir l'arbitrage obligatoire comme solution de rechange.

Le sénateur Gigantès: Que veut dire l'expression «arbitrage obligatoire»?

M. McRae: On ne sait pas, parce qu'on n'y a pas encore eu recours. Je suppose que cela signifie simplement qu'après avoir adopté les procédures de l'article 1806, les parties seraient liées par la décision qui ne permettrait plus aucune négociation. Il ne s'agirait pas simplement d'une recommandation.

Le sénateur Gigantès: On lit à l'article 1806.3:

Si une Partie ne met pas à exécution dans les délais requis la décision rendue par un groupe spécial d'arbitrage, et si les Parties ne peuvent s'entendre sur une compensation ou un correctif approprié, l'autre Partie sera en droit de suspendre l'application d'avantages équivalents du présent accord à l'égard de la Partie contrevenante.

Pour moi, cela signifie que si les États-Unis sont malheureux parce que nous ne sommes pas d'accord avec la décision de l'arbitre, ils peuvent alors user de représailles équivalentes.

Le sénateur Roblin: C'est ce qui se passe avec le GATT.

Le sénateur Gigantès: Nos échanges avec les États-Unis représentent 25 p. 100 du PIB. Dans le cas contraire, nous pouvons imposer des mesures de représailles équivalentes, mais leurs échanges commerciaux avec nous représentent environ 1,2 p. 100 de leur PIB. C'est donc l'éléphant qui peut frapper la souris, ou la souris qui peut frapper l'éléphant. C'est ce que nous voulons dire par «arbitrage obligatoire».

M. McRae: C'est ce qu'on veut dire en général lorsqu'il est question de la nature obligatoire d'une entente de ce genre. En bout de ligne, les représailles ou le retrait sont la seule sanction disponible. C'est aussi le cas en vertu du GATT.

En fin de compte, si l'autre partie ne recule pas, tout ce qui peut se produire, c'est que le conseil du GATT peut autoriser certaines mesures de représailles. On n'a pas encore mis au point, dans les accords commerciaux, d'autres mécanismes que les représailles pour régler les différends lorsque les états refusent d'accepter—

[Text]

Senator Gigantès: This is not a new thing that has emerged. It is so in the GATT. It is not a new form of relief.

Mr. McRae: It is not a new form of relief. It is a form of relief specific under the FTA. The concept of retaliation or withdrawal are the ultimate sanctions under the FTA.

Senator Gigantès: In Article 19, I have a problem with the word "Parties". Who are the parties that are referred to? You said this is where a private party can appeal. Thoughtout Article 19, the word "Parties" seems to be used for "governments". For instance, I cite Article 1902.1:

Each Party reserves the right to apply its antidumping law and countervailing duty law to goods imported from the territory of the other Party.

This clearly refers to the governments.

Mr. McRae: Yes.

Senator Gigantès: For a United States or Canadian importer to use this procedure, must it go through its government? Is that right?

Mr. McRae: I am not sure of the exact process they have established for dealing with Chapter XIX application. The entity that wants to have the decision reviewed asks for such a review. It is not a case of the Canadian government asking for a review of the decision. It is a case of the private entity that has been affected by the decision asking for a review.

Senator Gigantès: In Article 1903, it says the following:

A Party may request in writing that an amendment to the other Party's antidumping statute . . .

This refers to governments?

Mr. McRae: Yes.

Senator Gigantès: Article 1904 deals with review of final antidumping and countervailing duty determinations.

As provided in this Article, the Parties shall replace judicial review of final antidumping and countervailing duty determinations with binational panel review.

Article 1904.2 says the following:

Either Party may request that a panel review, based upon the administrative record, a final antidumping or countervailing duty determination . . . be established.

When it refers to "either Party", does that refer to Canada and the U.S., or is it importing firms in either country?

Mr. McRae: It is a process set up under an intergovernmental agreement. It is a process whereby the Government of Canada, if a Canadian firm is concerned, is initiating the process. The dispute is essentially a claim by an individual who has been aggrieved and the process goes through the decision as binding. There is no scope at that stage for the governments to sit down and negotiate an alternative solution. This is a pro-

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: Cela n'est pas nouveau. C'est ce qui se passe dans le cas du GATT. Il ne s'agit pas d'une nouvelle forme d'atténuation.

M. McRae: Cette forme d'atténuation est particulière à l'ALE. Les représailles ou le retrait constituent les sanctions ultimes prévues à l'ALE.

Le sénateur Gigantès: J'ai de la difficulté avec le mot «Parties» à l'article 19. À quelles parties fait-on allusion? Vous avez dit que c'est en vertu de cet article qu'une partie du secteur privé peut interjeter appel. Dans tout l'article 19, le mot «Parties» semble vouloir dire «gouvernements». Par exemple, à l'article 1902.1:

Chaque Partie se réserve le droit d'appliquer sa législation sur les droits antidumping et sur les droits compensateurs aux produits importés du territoire de l'autre Partie.

On parle clairement de gouvernements.

M. McRae: En effet.

Le sénateur Gigantès: Pour pouvoir recourir à cette procédure, un importateur américain ou canadien doit-il passer par l'entremise de son gouvernement?

M. McRae: Je ne suis pas sûr du processus exact établi pour donner suite aux demandes présentées conformément au chapitre XIX. L'entité qui veut faire examiner une décision en fait la demande. Ce n'est pas le gouvernement du Canada qui demande une révision de la décision, mais plutôt l'entité privée affectée par la décision.

Le sénateur Gigantès: On lit ce qui suit à l'article 1903:

Chaque Partie pourra demander par écrit qu'une modification apportée à la législation sur les droits antidumping . . . de l'autre Partie . . .

Cela désigne les gouvernements?

M. McRae: En effet.

Le sénateur Gigantès: L'article 1904 porte sur l'examen des décisions finales en matière de droits antidumping et compensateurs.

S'agissant des décisions finales en matière de droits antidumping et compensateurs, et selon qu'il est prévu au présent article, les Parties substitueront à l'examen judiciaire une procédure d'examen par des groupes spéciaux binationaux.

À l'article 1904.2, on lit ceci:

Chaque Partie pourra demander qu'un groupe spécial examine, sur la base du dossier administratif, toute décision finale en matière de droit antidumping ou compensateur . . .

Lorsqu'on dit «chaque Partie», veut-on parler du Canada et des États-Unis, ou des importateurs de l'un ou l'autre pays?

M. McRae: Ce processus établi conformément à une entente intergouvernementale permet au gouvernement du Canada, si une entreprise canadienne est partie à une affaire, d'amorcer le processus. Le différend constitue essentiellement une demande d'un particulier qui se considère lésé et le processus aboutit à une décision obligatoire. Rien ne prévoit à ce stade que les gouvernements négocient une solution de rechange. Ce proces-

[Text]

cess that makes a determination as to whether or not the decision of the administrative body or court is in accordance with the law. That is a determination that is a review of a decision relating to private individuals or firms.

It is unlike Chapter XVIII where the two governments have a dispute over interpretation of the agreement.

The Chairman: Honourable senators, we can spend a great deal of time on Chapter XIX. Our witness has direct personal experience with a Chapter XVIII panel. There has been a second Chapter XVIII panel.

Senator Gigantès: I would like to ask one last question, Mr. Chairman.

The Chairman: All right.

Senator Gigantès: Can one party ask for a Chapter XIX procedure and obtain it if the other party refuses? I am speaking now of governments.

Mr. McRae: Yes, I believe so.

Senator Gigantès: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Roblin?

Senator Roblin: The question of retaliation has just been raised. It is something I do not like to contemplate. It seems that there is more than one way of looking at the economic strengths of the two parties. If you take a percentage of their trade with each other in proportion to their total trade, it is probably a 10-to-1 proposition. Retaliation, as I understand it, is not an embargo on all trade. It pinpoints certain industries engaged in a dispute. Insofar as those industries are concerned, the weight of retaliation is probably fairly equal and not distorted by the volume of trade. Do I have this wrong?

Mr. McRae: It may be. I do not claim to have any expertise in the mechanisms of retaliation. I think the example of the GATT is useful. In only one instance has a country requested the right to retaliate under the GATT in all its years. That was in 1953, I believe. It was the Netherlands against the United States. No one has ever bothered to request retaliation since. I think it is an indication of the difficulty of retaliation, perhaps the undesirability of retaliation, and that these matters are much better resolved if the parties can sit down and resolve them by some other means.

Senator Gigantès: Was it the U.S. or Holland that asked for the right to retaliate?

Mr. McRae: It was the Netherlands that asked for the right to retaliate against the United States.

Senator Gigantès: The mouse asked for the right to retaliate against the United States. No other mouse has ever done that. Thank you, sir.

Senator Roblin: If I remember correctly there was a dispute at this time between Europe and Canada on meat and cheese. In that case the retaliation was threatened, but fortunately it

[Traduction]

sus permet de déterminer si la décision du tribunal ou de l'organe administratif est conforme à la loi. Il s'agit de la revue d'une décision appliquée à des particuliers ou à des sociétés.

Ce n'est pas la même chose qu'en vertu du chapitre XVIII portant sur le différend entre deux gouvernements au sujet de l'interprétation de l'entente.

Le président: Honorables sénateurs, nous pouvons passer beaucoup de temps sur le chapitre XIX. Notre témoin a siégé à un groupe spécial établi conformément au chapitre XVIII. Un autre groupe spécial a aussi été créé conformément au chapitre XVIII.

Le sénateur Gigantès: J'aimerais poser une dernière question, monsieur le président.

Le président: Allez-y.

Le sénateur Gigantès: Une partie peut-elle demander de recourir à la procédure prévue au chapitre XIX et y avoir accès si l'autre partie n'est pas d'accord? Je parle des gouvernements.

M. McRae: Je crois que oui.

Le sénateur Gigantès: Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: On vient tout juste de soulever la question des représailles, solution à laquelle je n'aime pas songer. Il semble qu'il y a plus d'une façon d'examiner les atouts économiques des deux parties. Si l'on prend un pourcentage de leurs échanges commerciaux mutuels par rapport au total de leurs échanges, la proportion est probablement de 10 à 1. Sauf erreur, les représailles ne constituent pas un embargo sur la totalité des échanges commerciaux. Elles visent certaines industries qui sont parties à un différend. Dans la mesure où ces industries sont concernées, le poids des représailles est probablement assez équilibré et n'est pas déformé par le volume des échanges commerciaux. Est-ce que je me trompe?

M. McRae: Je ne me prétends pas expert des mécanismes de représailles. L'exemple du GATT est utile. Il est arrivé une seule fois qu'un pays demande le droit d'imposer des mesures de représailles conformément au GATT. C'était en 1953, sauf erreur, et il s'agissait des Pays-Bas contre les États-Unis. Personne ne s'est jamais plus donné la peine de demander des mesures de représailles. Cela donne une idée de la difficulté des représailles et peut-être de l'indésirabilité de l'étendue de celles-ci. Il est peut-être préférable de régler ces questions par la négociation.

Le sénateur Gigantès: Qui des États-Unis ou de la Hollande a demandé le droit d'imposer des mesures de représailles?

M. McRae: Les Pays-Bas ont demandé le droit d'imposer des mesures de représailles contre les États-Unis.

Le sénateur Gigantès: La souris a demandé le droit d'imposer des mesures de représailles contre les États-Unis. Aucune autre souris ne l'a jamais fait depuis. Merci, monsieur.

Le sénateur Roblin: Sauf erreur, il y avait alors un différend entre l'Europe et le Canada au sujet de la viande et du fromage. On a alors menacé d'imposer des mesures de représail-

[Text]

was never brought into effect. It pinpointed on a particular industry. It had nothing to do with the gross volume of trade; it had to do with trade of a particular sort and classification. That relieves my mind on this question of the imbalance between the two countries, but I hasten to say that retaliation is a no-win gain.

Senator Grafstein: I am interested in how the Canada-United States Trade Commission works under Chapter 18. A number of issues have been referred to the commission for deliberation, settlement, negotiation or response. One of the heralded new advances of the Free Trade Agreement is that we are going to have a dedicated panel of two inspired politicians on either side of the border meeting in the spirit of freedom to determine what is in the interest of the North American marketplace.

We have been at it now for a year and a half. There have been two or three meetings held with the representatives. What, if any, conclusions do you come to based on the practical impact of that process? While matters have been referred, have we received a speedy resolution of any of these matters to our national interest?

Mr. McRae: I should like to reiterate what I said before. It is premature to come to any real conclusions about the success of these mechanisms. Previously we did not have any mechanisms for dealing with disputes. Therefore, if they involved private industry, they would have to put up with the frustration and expense of fighting their way through the courts in the United States. If they were of sufficient political importance, they would end up on the agenda as a major dispute between the two countries.

Under Chapter 19 we have an alternative way of dealing with those problems. One has the impression that that seems to be operating.

The other issues—that is, lobster, salmon and herring—which might otherwise have continued to be high on the agendas of the parties, at least in the case of salmon and herring, seem to have been resolved and lobster is on the way to being resolved. Therefore, one has to assess the commission not by the work of the commission as such, but perhaps by whether or not the dispute settlement process is working effectively. If the issues are coming back unresolved, if the panels are not producing results, then one would have doubts about whether the commission process is adequate.

One would have to wait and see a larger number of cases and a larger number of panel decisions to make any judgment. The commission sends things off to these processes. One has to see whether or not in the long term that really is successful.

The Chairman: I should like to deal with the lobster issue. As I understand it, the decision of the panel, which was a 3-2 decision, was much more important than people involved in the lobster industry might like to think. It settled certain questions as to the application of the law, which presumably will apply in other comparable cases. We challenged the American law as violating Article XI of the GATT:

[Traduction]

les, mais cela ne s'est heureusement jamais fait. Le différend portait sur une industrie en particulier et n'avait rien à voir avec le volume brut des échanges commerciaux. Il portait sur le commerce d'un type et d'une catégorie de denrées en particulier. Cela me soulage pour ce qui est du déséquilibre entre les deux pays, mais j'ajouterai que les représailles constituent une fausse victoire.

Le sénateur Grafstein: Le fonctionnement de la Commission mixte du commerce canado-américain conformément au chapitre XVIII m'intéresse. On a soumis à la commission un certain nombre de questions à examiner, régler, négocier ou suivre. Un des grands progrès annoncé à la suite de l'Accord de libre-échange, c'est qu'il y aura un groupe spécial de deux politiciens inspirés des deux côtés de la frontière qui se rencontreront dans un esprit de liberté afin de décider de ce qui est dans l'intérêt du marché nord-américain.

Les travaux sont commencés depuis un an et demi et il y a eu deux ou trois réunions avec les représentants. Quelles conclusions tirez-vous, s'il en est, en vous fondant sur l'aspect pratique du processus? On a certes soumis des questions à la commission, mais en a-t-on réglées rapidement à l'avantage du Canada?

M. McRae: J'aimerais répéter ce que j'ai déjà dit. Il est prématuré de tirer des conclusions sur la réussite des mécanismes en question. Nous n'avions auparavant aucun mécanisme de règlement des différends. En cas de différend affectant l'industrie privée, celle-ci devrait faire face aux frustrations et aux dépenses qu'entraîne une intervention devant les tribunaux américains. Si les questions avaient suffisamment d'importance politique, elles deviendraient un différend majeur entre les deux pays.

Le chapitre XIX nous offre une autre façon de régler ces problèmes, et il semble donner de bons résultats.

On semble avoir réglé les autres questions—soit celles du homard, du saumon et du hareng—auxquelles les parties auraient continué d'accorder la priorité, du moins dans le cas du saumon et du hareng. La question du homard devrait être réglée sous peu. Il faut donc évaluer la commission non pas en fonction de son travail même, mais peut-être en déterminant si le mécanisme de règlement des différends est efficace. Si les questions ne sont pas réglées, si les groupes spéciaux ne produisent pas de résultat, on pourrait alors douter de l'efficacité du processus de la commission.

Pour se prononcer, il faudra attendre que le nombre de cas et de décisions augmente. La commission soumet des questions à ces groupes spéciaux et il faudra attendre de voir, à long terme, si le processus donne vraiment des résultats.

Le président: J'aimerais parler de la question du homard. Si je comprends bien, la décision du groupe spécial, trois voix contre deux, était beaucoup plus importante qu'aimeraient le croire les parties intéressées de l'industrie du homard. La décision a tranché certaines questions d'application de la loi et s'appliquera probablement à d'autres cas comparables. Nous avons contesté la loi américaine en affirmant qu'elle enfreignait l'article XI du GATT, qui précise ceci:

[Text]

No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.

However, the panel decided that we had approached the problem through the wrong portal. If the Mitchell provision was to be challenged, it ought to have been challenged on the basis of Article III, which would require national treatment on internal taxation and regulation. We have heard testimony in one of our committees from Mr. Von Finkenstein to the effect that that panel may well have been wrong, but that is a small consolation to us. It is now established that you look at Article III first—national treatment—rather than Article XI. This is much more important than lobster fishermen may think.

As an expert in this field, what is your view of the finding in the case of the lobster question?

Mr. McRae: I should preface any remarks by saying that it is unfair for the person who chaired the first panel to comment on the second panel because I understand the difficulties that they were facing.

I was surprised that the panel seemed to feel that the parties had worded the question in a way that precluded them from dealing with the Article III issue. It seemed that the majority were saying that this is an Article III issue, but the terms of reference do not allow that issue to be resolved. But that must be what the parties wanted when they formulated the question for the panel.

This was an issue relating to Article III of the GATT. However, my understanding of the majority of the panel was that they were then unable to make a determination as to whether or not it was non-discriminatory because that issue was precluded by their terms of reference. That is something that the parties might want to take into account in the future in formulating their terms of reference. On the one hand they do not want the panel to go off in an excursion to cover things that are not contemplated; on the other hand it does seem unfortunate that a panel reaches the conclusion that there is an issue here that ought to be resolved but the parties have, by their terms of reference, prevented them from resolving the issue.

Senator von Roggen: Are you referring to the terms of reference relevant to Article III and not Article XI?

Mr. McRae: The terms of reference are relative to Article XI. They asked the question about Article XI and not about Article III.

With regard to the other question, there will always be people that say the panel got it wrong. These are matters of judgment. One of the difficulties that I would see with the decision of the majority is that it does seem to open a door, a door that allows one party to go through; that is to say, instead of an interpretation that resolves the dispute between the parties, by

[Traduction]

Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé.

Le groupe spécial a toutefois décidé que nous nous y étions pris de la mauvaise façon. Il aurait fallu contester la décision Mitchell, en vertu de l'article III qui imposerait le traitement national en matière d'imposition et de réglementation intérieure. Nous avons entendu M. Von Finkenstein affirmer devant l'un de nos comités que le groupe spécial en question peut très bien avoir eu tort, mais qu'il s'agit là pour nous d'une maigre consolation. Il est maintenant établi que l'on invoque d'abord l'article III—qui porte sur le traitement national—plutôt que l'article XI. Le problème est beaucoup plus important que peuvent le croire les pêcheurs de homard.

En tant qu'expert dans ce domaine, que pensez-vous de la décision dans l'affaire du homard?

M. McRae: Je devrais commencer par préciser qu'il est injuste pour le président du premier groupe spécial de commenter les travaux du deuxième groupe parce que je comprends les difficultés auxquelles celui-ci a fait face.

J'ai été étonné que le groupe spécial ait semblé croire que les parties avaient formulé la question de façon à ne pouvoir aborder l'affaire du point de vue de l'article III. La plupart des intervenants semblaient affirmer qu'il s'agissait d'une question prévue à l'article III, mais le mandat du groupe spécial ne lui permet pas de régler la question. C'est ce que les parties doivent avoir souhaité en formulant la question à l'intention du groupe spécial.

Il s'agissait d'une question liée à l'article III du GATT. Je crois toutefois savoir que la majorité des membres du groupe spécial n'ont pu se prononcer sur la nature discriminatoire ou non de la question parce que leur mandat ne s'appliquait pas à cet aspect. Il s'agit là d'un aspect dont les parties en cause voudront peut-être tenir compte dans la formulation des mandats futurs. On veut éviter d'une part les chasses aux sorcières dans des domaines non envisagés. Il semble par ailleurs malheureux qu'un groupe spécial en vienne à conclure qu'il y a une question à régler mais que les parties l'ont empêché de le faire en lui confiant un mandat limité.

Le sénateur van Roggen: Voulez-vous parler du mandat qui a trait à l'article III et non à l'article XI?

M. McRae: Le mandat porte sur l'article XI et l'on a posé la question en fonction de celui-ci, et non de l'article III.

Pour ce qui est de l'autre question, on trouvera toujours quelqu'un pour affirmer que le groupe s'est trompé. Il s'agit là de questions de jugement. Un des problèmes que je verrai dans la décision de la majorité, c'est qu'elle semble ouvrir une porte à une des parties. C'est-à-dire qu'au lieu de fournir une interprétation qui règle le différend entre les parties, lorsqu'on s'en

[Text]

moving it off into Article III the panel tended not to resolve the issue but to leave another dispute open between the parties.

The Chairman: Could it not be argued that the thrust of the decision was opposed to international trade because it says, in effect, that we can sell our lobsters into the U.S. market provided we abide by the rules of their game—national treatment—whereas, we say that you can apply whatever measures you wish to your own commodities, what your people put on the market? But we have a product which conforms to health requirements, and so on. Presumably, if there are people in the United States who wish to demand that product, there should be no obstacle to an international market in that product. It is an important decision which tends to stultify international trade rather than to promote it.

I am concerned about the lobsters, of course, but I am also concerned about the implications of this for other exports from Canada. All we will get in the United States is national treatment. Given the difference in our climates and, therefore, in our products, this may have some unforeseen consequences for other potential exports to the United States.

Mr. McRae: One can get into a debate as to whether this was right or whether it was a border measure and, therefore, Article XI should apply or whether or not Article III applied. People will differ on that view. In the long term, I am not sure that individual panel decisions, if they are ones that states generally will not accept, will stand the test of further panel decisions which deal with the issue, or of further decisions of the GATT. One cannot necessarily assume that the decisions that are being made now are setting down the law for the Free Trade Agreement or for the GATT for time immemorial.

The Chairman: Are you saying that better lawyers and better negotiators in the future may reach more satisfactory positions?

Mr. McRae: Different panel members, when confronted by different fact situations, may well start to interpret those provisions in a light that will modify the effects that you are concerned about or change the effects over time.

The normal process of judicial decision making is that this will not be a decision written in stone. It will be a decision that, only if it applies and is acceptable in other areas will be applied. However, if it causes a great deal of difficulty when other cases arrive I am sure that other panel members will look at it and, just as our judges do, distinguish it, refine it to its facts or apply it in the light of different circumstances. A common law process will be involved in these panel decisions. The start of that process is in the way in which the lobster decision tried to agree with or vary from the salmon and herring decision. So that while I agree with you that these decisions can have impacts beyond the particular industry to which they apply immediately now, the panel process—and, because the panels will change—give the opportunity for a refinement and change as time goes on.

[Traduction]

remet à l'article III, on avait tendance non à régler le différend entre les parties, mais plutôt à en déclencher un autre.

Le président: Ne pourrait-on prétendre que la décision allait fondamentalement contre le commerce international parce qu'on nous dit en réalité que nous pouvons vendre notre homard sur le marché américain à condition de respecter les règles du traitement national aux États-Unis, alors que nous affirmons qu'un pays peut appliquer les mesures qu'il juge appropriées à ses propres denrées, à ce que vendent ses citoyens? Nous avons toutefois un produit qui répond aux exigences sur le plan de la santé, et ainsi de suite. Je suppose que si le produit est en demande sur le marché américain, il ne devrait pas y avoir d'obstacle au commerce international de ce produit. Il s'agit d'une décision importante qui tend à étouffer le commerce international plutôt qu'à le favoriser.

La question du homard me préoccupe bien sûr, mais les retombées de cette décision sur d'autres exportations canadiennes m'inquiètent aussi. Tout ce que nous obtiendrons aux États-Unis, ce sera le traitement national. Vu la différence de climats et, par conséquent, de produits entre les deux pays, cela pourrait avoir des répercussions imprévues sur d'autres exportations possibles vers les États-Unis.

M. McRae: On peut lancer le débat quant à savoir si la décision était juste ou s'il s'agissait d'une mesure à la frontière et si, par conséquent, l'article XI devrait s'appliquer, ou si l'article III s'appliquait ou non. Il y aura divergence de vues à ce sujet. À long terme, je ne suis pas sûr que les décisions de chaque groupe spécial, si elles sont en général rejetées par les états, résisteront aux décisions d'autres groupes spéciaux chargés d'examiner la question, ou à d'autres décisions du GATT. On ne peut nécessairement croire que les décisions prises maintenant fixeront pour toujours la jurisprudence relative à l'Accord de libre-échange ou au GATT.

Le président: Voulez-vous dire que de meilleurs avocats et de meilleurs négociateurs pourront à l'avenir parvenir à des décisions plus satisfaisantes?

M. McRae: Devant des faits différents, les membres de groupes spéciaux différents pourront très bien commencer à interpréter les dispositions en question d'une façon qui modifiera les retombées qui vous préoccupent, ou qui les fera évoluer.

Vu le processus normal de prise des décisions dans le domaine judiciaire, il ne s'agira pas d'une décision coulée dans le bronze. Elle ne sera mise en œuvre que si elle s'applique à d'autres secteurs et que si elle est acceptable pour ceux-ci. Toutefois, si elle cause des problèmes énormes lorsque d'autres cas surgiront, je suis persuadé que les membres d'autres groupes spéciaux examineront la décision en question et, tout comme le font nos juges, établiront des distinctions, préciseront la décision et se baseront sur des circonstances différentes. Les décisions de ces groupes spéciaux seront prises en fonction du common law. On amorcera le processus en examinant dans quelle mesure les auteurs de la décision sur le homard ont essayé de se conformer à la décision sur le saumon et le hareng, ou de s'en écarter. J'admets certes que de telles décisions peuvent avoir des retombées au-delà de l'industrie en particulier à laquelle elles s'appliqueront sur-le-champ, mais le

[Text]

Professor Hudec, who was a panel member with me on the salmon and herring panel and is one of the United States leading experts on GATT law, said at a trade law conference at the University of Ottawa recently that "One can forget about the first ten years of GATT panel decisions." What he was saying was that as the GATT process became more sophisticated and more refined, some of the early principles have gone to one side. One looks more at what is being done currently rather than going back to the early principles. That is why, whether we like those early decisions or not, it is a little early to conclude that they have set the path necessarily of trade law for Canada and the United States.

The Chairman: In other words, while there is an element of uncertainty, in any case we will have to live with a good deal of uncertainty—in fact, a large deal of uncertainty in cases for the short term or perhaps medium-term future.

Mr. McRae: The degree of uncertainty will be greater in the earlier period, and the decisions may be ones that people will have to take time to get used to. There may well be changes in the way the panels approach it. One is getting a different group of people each time and, therefore, different approaches will be taken.

Senator van Roggen: Just before coming to the salmon and lobster panels in particular, I should like to ask you a general question, to the degree to which you are able to answer it. In so doing, I appreciate the confidentiality that you must apply to the discussions that you held.

Under the International Joint Commission, which has operated quite well for the last 80 years, there is a high degree of collegiality. I remember a man who was appointed to the IJC from British Columbia. He had been on the IJC for some years. They had operated in a collegial fashion. As he described it to me, they worked very well. In fact, when you were discussing problems at the table you could hardly tell which country people were from.

A new chairman was then appointed on the Canadian side. Prior to a meeting on a given problem—whatever that problem may have been—he was invited by the new Canadian chairman to come to Ottawa for a preliminary meeting before going down to Washington, or wherever that particular meeting was to take place. He said, "For what purpose?" The chairman said, "So that we can put the Canadian position together." He refused. He said, "I have been on this panel for ten years and we have never done that before. I will not start doing that now." That was an example of how deeply imbued the idea of collegiality was—at least with that member in the IJC.

That may well be the reason for its success over the years. I understand that there has only been one experience so far and that we have had to wait for years for this to develop, but to what extent were you able to detect—in the panel that you

[Traduction]

processus des groupes spéciaux—qui changeront bien sûr—permettra de raffiner et de modifier les décisions en cause avec le temps.

M. Hudec, qui a siégé avec moi au groupe spécial sur le saumon et le hareng, et qui est une des sommités américaines sur le droit du GATT, a déclaré récemment à l'occasion de la conférence qui a eu lieu à l'Université d'Ottawa qu'on pouvait oublier les dix premières années de décisions des groupes spéciaux du GATT. Ce qu'il voulait dire, c'est qu'à mesure que le processus du GATT s'est raffiné, il a fallu laisser tomber une partie des principes établis au début. On a bien plus tendance à regarder ce qui se fait à l'heure actuelle qu'à remonter jusqu'aux principes du début. Voilà pourquoi, que ces premières décisions nous plaisent ou non, il est un peu trop tôt pour conclure qu'elles ont nécessairement orienté le droit commercial du Canada et des États-Unis.

Le président: Autrement dit, même si n'importe quelle affaire comporte un élément d'incertitude, nous devrions accepter un peu et en fait beaucoup d'incertitude à court ou peut-être même à moyen terme.

M. McRae: L'incertitude sera plus marquée au début et les gens devront peut-être prendre le temps de s'habituer aux décisions. La méthode de travail des groupes spéciaux pourrait très bien changer. On pourrait constituer dans chaque cas un groupe spécial différent dont l'approche sera différente aussi.

Le sénateur van Roggen: Avant de passer aux groupes spéciaux sur le saumon et le homard en particulier, j'aimerais vous poser une question d'ordre général à laquelle vous répondrez dans la mesure où vous le pouvez. Je comprends que vous devez respecter la confidentialité de vos travaux.

La Commission mixte internationale, qui fonctionne très bien depuis 80 ans, favorise énormément la collégialité. Je connais quelqu'un de Colombie-Britannique qui a siégé de nombreuses années à la CMI. La commission fonctionnait en collégialité et fonctionnait très bien, selon l'intéressé. En fait, au cours des discussions, il était difficile de préciser la nationalité des intervenants.

Un nouveau président canadien a alors été nommé. Avant une réunion portant sur un problème donné—peu importe la nature de celui-ci—la personne que je connais a été invitée par le nouveau président canadien à passer par Ottawa et à participer à une réunion préliminaire avant de se rendre à Washington, ou peu importe l'endroit où devait avoir lieu la réunion en question. Lorsque la personne en question a demandé pourquoi elle devait passer par Ottawa, le président lui a déclaré que c'était pour s'entendre sur la position canadienne. L'intéressé a refusé en disant qu'il était membre du groupe spécial depuis dix ans, qu'il n'avait jamais procédé ainsi et qu'il n'avait pas l'intention de commencer à le faire. Voilà qui démontre jusqu'à quel point le membre en question de la CMI croyait à la collégialité.

Il se peut très bien que ce soit la raison pour laquelle la CMI a connu du succès au fil des ans. Je comprends qu'il n'y a eu qu'une seule expérience jusqu'à maintenant et qu'il a fallu attendre des années, mais dans quelle mesure avez-vous pu

[Text]

were on and the chairman of—a reasonable level of collegiality as far as people on both sides were concerned?

Mr. McRae: We had excellent collegiality. I think you would characterize it that way. We were all conscious of the fact that this was the first time, and that we were being asked to make a decision as individuals and not as representatives of the government. The kind of collegiality that you refer to in respect of the International Joint Commission was certainly what I saw. Beyond that, it is not proper for me to go into the deliberations of the panel.

Senator van Roggen: That is your judgment on that. You found it to be a reasonable collegial process in the panel that you had, which was only one.

Mr. McRae: Yes.

Senator van Roggen: Coming to greater detail, as a casual observer to these things I felt that, even though I am from British Columbia, the howling concerning your decision was incredible. In fact, you would have thought that the whole world had disappeared. But the requirement to land 100 per cent of fish for control purposes was a clear subterfuge to make it more difficult for the Americans to buy raw fish. Your decision that that could readily be accomplished—that was relative to conservation—namely, for 10 per cent or 20 per cent of them to be landed, seemed to be a little high. On the law of averages, it is seemed to me that 10 per cent would be more than adequate to do the accounting that you wanted to do.

Mr. McRae: It was the reverse.

The Chairman: You have it wrong, I think.

Senator van Roggen: You were saying that the figure was 80-90 per cent.

Mr. McRae: Yes.

Senator van Roggen: I would have thought that it could have been the other way around and we still would have had adequate supply. It was far from being a catastrophe for Canada. In fact, it was a remarkable victory for Canada that you could agree or could get the Americans to agree, but you had to land 90 per cent of the fish in Canada in order to keep track of what you were doing with the fish.

The government eventually gave way for another 5 per cent and 25 per cent. So whether you settle on 25 per cent, it still seems that the remaining 75 per cent continues to be in contradiction of Article XI of the GATT.

However, apart from increasing that figure from 10 per cent to 20 per cent or 25 per cent, were there other things given away by either side in the eventual political settlement?

Mr. McRae: I do not have the terms of the settlement in front of me, and I did not check them before I came here. There were provisions relating to the re-export of herring directly to Japan.

[Traduction]

déceler—au groupe spécial que vous avez présidé—un niveau raisonnable de collégialité entre les représentants des deux parties?

M. McRae: Nous nous sommes très bien entendus. Je crois que c'est ainsi que vous répondriez. Nous étions tous conscients du fait que c'était la première fois qu'on nous demandait de rendre une décision en tant qu'individus et non à titre de représentants du gouvernement. J'y ai certainement vu le genre de collégialité dont vous parlez au sujet de la Commission mixte internationale. Je ne puis vous en dire plus au sujet des délibérations du groupe spécial.

Le sénateur van Roggen: C'est le jugement que vous portez. Vous avez trouvé le processus raisonnablement collégial au seul groupe spécial où vous avez siégé.

M. McRae: En effet.

Le sénateur van Roggen: Passons maintenant aux détails. J'ai suivi l'affaire de plus ou moins près et, même si je suis de Colombie-Britannique, j'ai cru plutôt incroyables les hurlements de protestation à la suite de votre décision. En fait, on aurait cru que le monde entier venait de disparaître. L'obligation de débarquer la totalité du poisson pour en effectuer le contrôle constituait en fait un subterfuge évident pour rendre la tâche plus difficile aux Américains désireux d'acheter du poisson cru. Vous avez décidé que cela pouvait facilement se faire—pour des fins de conservation—et qu'il fallait débarquer de 10 p. 100 à 20 p. 100 des prises, ce qui a semblé un peu élevé. D'après la loi de la moyenne, il me semble que 10 p. 100 suffiraient amplement pour vous permettre d'effectuer vos calculs.

M. McRae: C'était le contraire.

Le président: Je crois que vous vous trompez.

Le sénateur van Roggen: Vous dites que le chiffre était de 80 à 90 p. 100?

M. McRae: En effet.

Le sénateur van Roggen: J'aurais cru que cela aurait pu être le contraire et que les réserves auraient quand même été suffisantes. C'était loin d'être catastrophique pour le Canada. Il s'agissait en fait d'une victoire remarquable pour le Canada que de pouvoir vous entendre ou amener les Américains à être d'accord, mais il fallait débarquer 90 p. 100 du poisson au Canada pour que vous puissiez contrôler l'utilisation du poisson.

Le gouvernement a finalement cédé une autre tranche de 5 p. 100 et de 25 p. 100. Même si l'on s'entend sur 25 p. 100, il semble quand même que les 75 p. 100 restants contreviennent à l'article XI du GATT.

Cependant, en plus de porter ce chiffre de 10 p. 100 à 20 p. 100 ou 25 p. 100, l'une ou l'autre partie a-t-elle fait d'autres concessions lors de l'entente politique qui a suivi?

M. McRae: Je n'ai pas les modalités de l'entente devant moi et je ne les ai pas vérifiées avant de venir témoigner. Certaines dispositions portaient sur la réexportation directe de hareng au Japon.

[Text]

My recollection is that those were provisions that protected Canada, not provisions that were restrictions on the United States.

Senator van Roggen: So there may be some *quid pro quo* for the extra 5 per cent.

Mr. McRae: Yes.

Senator van Roggen: During that hearing I heard the remarkable statement that we buy more American fish from Alaska than the Americans buy from us.

Mr. McRae: I do not recall specific evidence of that kind, but that may well be.

Senator van Roggen: In any event, that came as a surprise to me.

I agree with the chairman that respecting the salmon and herring panel you basically stayed with Article XI and that there was a reasonable outcome.

Regarding the lobster panel, that was a dangerous and serious example of the extraterritorial application of U.S. law when you can switch an objection we had under Article XI and put it under national treatment.

Mr. Chairman, perhaps we should have the chairman of the panel that handled the lobster issue before the committee, because the size of lobsters we take from our waters is our business. It is our business whether we take six-inch lobster, five-inch lobster or three-inch lobster. It is not the duty of the Americans to help us conserve our lobsters, yet that is the nature of the decision.

The Chairman: The alleged effect. They allege that they brought in this law for conservation reasons. There are those who believe it was designed to limit the supply of lobster going onto the U.S. market.

Senator van Roggen: Even assuming the law was, indeed, for conservation purposes, their lobster is in warmer waters than—

The Chairman: Theirs is in colder water.

Senator van Roggen: Bearing that in mind, it could very well be a legitimate American conservation measure to have certain sized lobsters which are larger than ours.

Senator Grafstein: Do they grow faster in cold water?

The Chairman: They grow more slowly in the Gulf of Maine, which consists of very cold water, whereas we have extremely warm water in the Gulf of St. Lawrence, but what one has to remember when talking about conservation is that they do not have lobster seasons and that you can fish for lobster in the United States without a licence. So it is difficult to make the case that this restriction on imports from Canada was designed for conservation reasons when they have not applied the most elemental conservation techniques which we have applied in Canada for many years.

[Traduction]

Sauf erreur, ces dispositions protégeaient le Canada et n'imposaient pas de restrictions aux États-Unis.

Le sénateur van Roggen: Il a donc pu y avoir des compromis pour les 5 p. 100 supplémentaires.

M. McRae: Oui.

Le sénateur van Roggen: Au cours de l'audience en question, j'ai entendu une affirmation remarquable, soit que nous achetons plus de poisson américain de l'Alaska que les Américains en achètent chez nous.

M. McRae: Je ne me rappelle pas d'affirmations précises de ce genre, mais c'est fort possible.

Le sénateur van Roggen: De toute façon, cela m'a étonné.

Je suis d'accord avec le président lorsqu'il dit que le groupe spécial sur le saumon et le hareng s'est essentiellement conformé à l'article XI et que la décision a été raisonnable.

Dans le cas du groupe spécial sur le homard, il s'agissait d'un exemple dangereux et grave d'application extraterritoriale d'une loi américaine lorsqu'on peut assujettir au traitement international une objection que nous avons en vertu de l'article XI.

Monsieur le président, nous aurions peut-être dû demander au président du groupe spécial sur le homard de comparaître devant le comité, parce que la grosseur du homard que nous pêchons dans nos eaux nous regarde. Que nous pêchions du homard de six, cinq ou trois pouces, cela nous regarde. Les Américains n'ont pas le devoir de nous aider à conserver nos homards, mais c'est ce que fait la décision.

Le président: C'est ce qu'on a prétendu. Les Américains prétendent avoir adopté cette loi pour des raisons de conservation. Certains croient qu'elle visait plutôt à limiter les arrivages de homard sur les marchés américains.

Le sénateur van Roggen: Même en supposant que la loi devait en fait servir à des fins de conservation, le homard américain se trouve dans des eaux plus chaudes que—

Le président: Leurs eaux sont plus froides.

Le sénateur van Roggen: C'est pourquoi il pourrait très bien s'agir d'une mesure de conservation légitime pour les États-Unis qui veulent imposer la consommation de homard plus gros que les nôtres.

Le sénateur Grafstein: Le homard grossit-il plus vite en eau froide?

Le président: Il grossit plus lentement dans le golfe du Maine, où l'eau est très froide, alors qu'elle est très chaude dans le golfe Saint-Laurent. Il ne faut toutefois pas oublier, lorsque l'on parle de conservation, qu'il n'y a pas de saison du homard aux États-Unis et qu'on peut y pêcher le homard sans permis. Il est donc difficile de prétendre que cette limitation des importations canadiennes était fondée sur des motifs de conservation alors que les Américains n'ont pas mis en œuvre les techniques de conservation les plus élémentaires que le Canada applique depuis des années.

[Text]

Senator van Roggen: It seems to me that the judgment by that second panel, at least from a layman's point of view, was hopelessly flawed, and that perhaps it is just as well it was not a binding panel, or was not referred to as a binding panel.

Mr. McRae: I will not take up cudgels on behalf of the panel, but I do not think the panel made a finding that that was a legitimate conservation measure in the United States, because the majority of the panel got out of the Article XI issue and got into the Article III of the GATT. Therefore, the minority said that this was not a conservation measure. The majority never addressed that issue.

Senator van Roggen: Take me through that in a little more detail.

Mr. McRae: My understanding of the decision is that the question was whether this was an import restriction under Article XI, and the majority said that this was a question that had to be dealt with under Article III of the GATT dealing with national treatment, and dealing with internal measures within a state. Since it was not a restriction at the border Article XI did not apply.

They decided that that was an issue that should be dealt with under Article III.

Having said that, they said since their terms of reference would not allow them to deal with an Article III issue, there was nothing more to decide.

The minority said that it was an Article IX issue. It was a restriction at the border, and they had to, therefore, decide whether it was justified as a conservation measure under Article XX. They decided that it was a contravention under Article XI and not justified under Article XX.

You may be right that the effect of the end result, if you put aside legal analysis, is that people will perceive the United States as establishing conservation measures for Canadian lobsters since that is where they are being sold, but I think technically the legal analysis of the majority was there is no contravention of Article XI of the GATT.

Article XI was not being violated by the United States; the issue was whether or not Article III has been violated, but that was beyond their terms of reference.

Senator van Roggen: So they did not actually deal with Article III.

Mr. McRae: No.

Senator van Roggen: They simply said it might have been, but that was not under their terms of reference and, therefore, they did not do anything about it.

I suppose the commission can sit and argue about Article III as much as it wants.

Mr. McRae: If there is any legal question relating to Article III, presumably the commission can put that question to a panel.

[Traduction]

Le sénateur van Roggen: Il me semble que la décision du deuxième groupe spécial, du moins pour un profane, comportait des lacunes irrémédiables et qu'il est peut-être préférable que la décision en question ne soit pas obligatoire.

M. McRae: Je ne prendrai pas fait et cause pour le groupe spécial, mais je ne crois pas qu'il ait constaté qu'il s'agissait d'une mesure de conservation légitime aux États-Unis, parce que la majorité des membres du groupe spécial ont laissé tomber la question de l'article XI en faveur du traitement prévu à l'article III du GATT. Les membres minoritaires ont donc affirmé qu'il ne s'agissait pas d'une mesure de conservation et la majorité s'est penchée sur la question.

Le sénateur van Roggen: Pourriez-vous me donner un peu plus de détails.

M. McRae: Si je comprends bien la décision, il fallait décider s'il s'agissait d'une limitation des importations conformément à l'article XI et la majorité des membres du groupe spécial ont affirmé qu'il fallait traiter cette question conformément à l'article III du GATT qui porte sur le traitement national et sur les mesures internes prises par un état, qu'il ne s'agissait pas d'une restriction à la frontière et que l'article XI ne s'appliquait donc pas.

Les membres du groupe spécial ont décidé qu'il fallait examiner la question en fonction de l'article III.

Ils ont ensuite déclaré que puisque leur mandat ne leur permettait pas d'examiner une question conformément à l'article III, il n'y avait plus rien d'autre à décider.

Les membres minoritaires du groupe spécial ont affirmé qu'il s'agissait d'une question à trancher conformément à l'article III, d'une restriction à la frontière, et qu'ils devaient par conséquent décider si elle était justifiée comme mesure de conservation en vertu de l'article XX. Ils ont décidé que cette politique enfreignait l'article XI et n'était pas justifiée en vertu de l'article XX.

Vous avez peut-être raison de dire qu'abstraction faite de l'analyse légale, les gens croiront en fin de compte que les États-Unis établissent des mesures de conservation du homard canadien puisque c'est là qu'il se vend. Je pense toutefois qu'au point de vue technique, l'analyse légale révèle que la majorité des membres ont affirmé qu'il n'y avait pas violation de l'article XI du GATT.

Les États-Unis n'enfreignaient pas l'article XI. Il fallait décider s'ils enfreignaient l'article III, mais cette décision outrepassait le mandat du groupe spécial.

Le sénateur van Roggen: Le groupe spécial ne s'est donc pas penché sur l'article III?

M. McRae: Non.

Le sénateur van Roggen: Le groupe spécial a tout simplement précisé qu'il aurait pu y avoir infraction, mais que cela échappait à son mandat et qu'il n'a donc rien fait à ce sujet.

Je suppose que la commission peut discuter tant qu'elle le veut de l'article III.

M. McRae: S'il surgit des questions légales au sujet de l'article III, je suppose que la commission peut en saisir un groupe spécial.

[Text]

Senator van Roggen: They can refer to another panel and say that the first panel could not deal with that because it was not in their terms of reference. If, indeed, they think this is an Article III question, then they can strike another panel.

In the meantime, Mr. Chairman, I read newspaper articles about the lobster industry and a representative from your good province said that that was a considerable benefit to the Canadian lobster industry. I do not know who he is.

The Chairman: That was Mr. Risley of Clearwater Fine Foods who is in the business of exporting lobsters.

Senator van Roggen: Thank you, Professor McRae. That has cleared the matter up in my mind.

Senator Bosa: I have a hypothetical question. If Mexico were to be included in the Free Trade Agreement—there has been a great deal of talk on this—what impact would that have on the panels established to resolve disputes?

Mr. McRae: I cannot claim enough expertise to answer that. I do not know enough about the investment area to answer that question. It would probably increase the diversity of qualifications one might need for panel members in this area. One would be moving away from an area where at least there is some established GATT law in part and be charting new grounds. It would be much more novel.

Senator Bosa: Do you know if their legal system is compatible with the international trade system?

Mr. McRae: I misunderstood the question. You are asking about the impact of Mexico. I thought you said investment. I do not know enough about the Mexican legal system to answer the question.

The Chairman: On behalf of the committee, I should like to thank Professor McRae for his help this afternoon. It is quite conceivable we may be calling on him again when there has been more experience with the bi-national panels.

Honourable senators, my understanding is that it is not anticipated that the Senate will be meeting next week for predictable business. Consequently, I have not made arrangements for a meeting of the committee. I will ask the committee to stand adjourned to the call of the Chair.

Senator Bosa: Mr. Chairman, we have been talking about the possibility of Mexico becoming part of the Canada-U.S. Free Trade Agreement or that there will be an agreement between Mexico and the United States, and eventually an agreement between Canada, United States and Mexico. Would it be possible to hear from a witness that is expert on the views that Mexico holds in regards to joining the North American economy?

The Chairman: Yes. Do you have anyone in mind?

Senator Bosa: I was speaking to the Mexican ambassador today. He has been following the procedures of this committee

[Traduction]

Le sénateur van Roggen: Elle peut en saisir un autre groupe spécial en précisant que le premier n'a pu examiner la question parce qu'elle échappait à son mandat. Si la commission croit vraiment qu'il s'agit d'une question qui relève de l'article III, elle peut créer un autre groupe spécial.

Entretemps, monsieur le président, j'ai lu des articles de journaux au sujet de l'industrie du homard et un représentant de votre bonne province a affirmé que cette décision avantagerait considérablement l'industrie canadienne du homard. Je ne sais pas de qui il s'agit.

Le président: Il s'agissait de M. Risley de Clearwater Fine Foods, exportateur de homard.

Le sénateur van Roggen: Merci, professeur McRae, de m'avoir fourni des précisions.

Le sénateur Bosa: J'ai une question hypothétique. Si le Mexique adhérerait à l'Accord de libre-échange—il en a beaucoup été question—quelles retombées cette adhésion aurait-elle sur les groupes spéciaux de règlement des différends?

M. McRae: Je ne m'y connais pas assez pour vous répondre. Je ne connais pas suffisamment le secteur des investissements pour répondre à la question. Une telle adhésion élargirait probablement la gamme des qualités requises pour siéger aux groupes spéciaux dans ces domaines. On s'écarterait d'un domaine où il existe au moins un peu de jurisprudence du GATT pour s'engager en terrain inconnu. Il y aurait là beaucoup plus de nouveau.

Le sénateur Bosa: Savez-vous si le système judiciaire du Mexique est compatible avec le système commercial international?

M. McRae: J'ai mal compris la question. Vous avez parlé de l'impact de l'adhésion du Mexique au libre-échange. Je croyais que vous parliez d'investissements. Je ne connais pas suffisamment le système judiciaire du Mexique pour vous répondre.

Le président: Au nom du comité, j'aimerais remercier le professeur McRae de l'aide qu'il nous a apportée cet après-midi. Nous pourrions très bien le convoquer de nouveau lorsqu'on aura acquis plus d'expérience des groupes spéciaux binationaux.

Honorable sénateurs, je crois savoir qu'on ne prévoit pas que le Sénat siégera la semaine prochaine, à moins d'imprévu. C'est pourquoi je n'ai pas organisé de séance du comité. Je demanderais au comité de s'ajourner à loisir.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, nous avons parlé de l'adhésion possible du Mexique à l'Accord canado-américain de libre-échange, ou de la conclusion possible d'un accord entre le Mexique et les États-Unis et, par la suite, d'un accord entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Pourrions-nous entendre un témoin qui connaît bien la position du Mexique au sujet d'une adhésion éventuelle à l'économie nord-américaine?

Le président: Oui. Pensez-vous à quelqu'un?

Le sénateur Bosa: J'ai parlé à l'ambassadeur du Mexique aujourd'hui. Il suit les travaux du comité et il en est venu à

[Text]

and has come to the conclusion that perhaps there may be some misconceptions about what we know about Mexico.

The Chairman: Is he volunteering to appear as a witness?

Senator Bosa: He would be pleased to meet informally with us to give us a briefing as to his views and where we might be wrong in our perception.

The Chairman: My understanding is that there would be no problem in having the ambassador appear before the committee. Perhaps we should leave it at that.

The committee adjourned.

[Traduction]

conclure que nos connaissances sur le Mexique sont peut-être entachées de conceptions erronées.

Le président: Est-il prêt à venir témoigner?

Le sénateur Bosa: Il serait heureux de nous rencontrer officiellement pour nous communiquer ses vues et nous préciser où nous nous trompons peut-être.

Le président: Je crois savoir que le témoignage de l'ambassadeur devant le comité ne poserait aucun problème. Nous devrions peut-être nous en tenir à cela.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

Dean Donald McRae, Faculty of Law, Common Law Section,
University of Ottawa.

M. Donald McRae, doyen faculté de droit, Section Common
Law, Université d'Ottawa.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, October 23, 1990

Le mardi 23 octobre 1990

Issue No. 33

Fascicule n° 33

Twenty-seventh Proceedings on:

Vingt-septième fascicule concernant:

Monitoring the implementation and
application in both countries of
*Canada-United States Free Trade
Agreement Act* as well as any
other related trade development

L'application de *Loi de
la mise en œuvre de l'Accord de
libre-échange Canada-États-Unis* dans
les deux pays visés ainsi que tout autre
développement commercial qui y sera lié

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John. B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins	*MacEachen, P.C.
Bolduc	(or Frith)
Bosa	*Murray, P.C.
Cogger	(or Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, P.C.
Gigantès	Stewart (Antigonish-
Grafstein	Guysborough)
LeBlanc	
(<i>Beauséjour</i>)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cogger replaced the name of the Honourable Senator Asselin (October 16, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'honorable John B. Stewart, *président*

Les honorables sénateurs:

Atkins	*MacEachen, c.p.
Bolduc	(ou Frith)
Bosa	*Murray, c.p.
Cogger	(ou Doody)
Fairbairn	Ottenheimer
Frith	Roblin, c.p.
Gigantès	Stewart (Antigonish-
Grafstein	Guysborough)
LeBlanc	
(<i>Beauséjour</i>)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cogger a remplacé celui de l'honorable sénateur Asselin (Le 16 octobre 1990).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,
Wednesday, April 5, 1989:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the
Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Foreign
Affairs be authorized to monitor and report on the imple-
mentation and application in both countries of the
*Canada-United States Free Trade Agreement Implemen-
tation Act* as well as on any other related trade
developments; and

That the papers and evidence received and taken on the
aforesaid subject before the Committee during the Second
Session of the Thirty-third Parliament and the First Ses-
sion of the Thirty-fourth Parliament be referred to the
Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril
1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'hono-
rable sénateur Stewart(*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étran-
gères soit autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise
en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-
Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre dévelop-
pement commercial qui y serait lié et à en faire rapport;
et;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur
la question par le Comité durant la deuxième session de la
trente-troisième Législature et durant la première session
de la trente-quatrième Législature soit renvoyés au
Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 23, 1990

(39)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*), presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Bosa, Bolduc, Cogger, Grafstein, Ottenheimer, Roblin and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Other Senator Present: The Honourable Senator Stollery. (1)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant advisor.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Senate of Mexico:

Senator Alphonso Martinez Dominguez, Chairman, Fourth Section of the External Relations Commission;

Senator Mario Niebla Alvarez, Chairman, Commerce and Industrial Development Commission.

From the Embassy of Mexico in Canada:

His Excellency Mr. Alfredo Phillips, Ambassador.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated April 5, 1989, "To monitor and report on the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade developments".

Senator Martinez made a statement and, with the other two witnesses, answered questions.

At 5:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 OCTOBRE 1990

(39)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (*Antigonish-Guysborough*), président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bosa, Bolduc, Cogger, Grafstein, Ottenheimer, Roblin et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Stollery. (1)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Peter Dobell, conseiller et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Sénat du Mexique:

Le sénateur Alphonso Martinez Dominguez, président de la quatrième division de la Commission des relations étrangères;

Le sénateur Mario Niebla Alvarez, président de la Commission du commerce et du développement industriel.

De l'ambassade du Mexique au Canada:

Son excellence monsieur Alfredo Phillips, ambassadeur.

Conformément à son ordre de renvoi du 5 avril 1989, le Comité poursuit l'examen du suivi de l'application de la loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis dans les deux pays ainsi que de tout fait nouveau survenu sur la scène commerciale qui y serait lié.

Le sénateur Martinez fait une déclaration et, avec les deux autres témoins, répond aux questions.

À 17 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 23, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:00 p.m. to monitor the implementation and application in both countries of the Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act as well as any other related trade development.

Senator John B. Stewart (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this afternoon we resume consideration of Canada's role in the negotiation of new trade relations between Mexico and the United States. Since last we met to deal with this subject, Mexico has formally requested free trade negotiations with the United States of America, and President Bush of the United States has informed the Congress of his intent to enter upon negotiations.

On September 24, the Government of Canada announced that Canada would participate in the talks, but pointed out that Canada is not finally committed to free trade negotiations with Mexico. The Hon. John Crosbie, Minister of International Trade, said, "Over the next several months we will be examining the scope, elements and procedures that would form the basis of subsequent negotiations on a free trade agreement linking Canada, the United States and Mexico." Although formal negotiations have not started, informal talks began last week when the trade negotiators, the United States and Mexico, met in Houston, Texas. Although no formal announcement has been made, I understand that Mr. Donald Campbell, Deputy Minister for International Trade, has been designated to represent Canada in these informal talks.

This afternoon we have the honour to have present with us two members of the Senate of Mexico: Senator Alphonso Martinez Dominguez and Senator Mario Niebla Alvarez. Senator Martinez is Chairman of the Fourth Section of the External Relations Commission of the Senate of Mexico, and he has served as the Governor of the State of Nuevo Leon. Senator Niebla is Chairman of the Senate Commerce and Industrial Development Commission. They are accompanied here this afternoon by His Excellency Alfredo Phillips, the Ambassador of Mexico to Canada. I am told that both senators are keen supporters of a free trade agreement between Mexico and the United States. They asked to meet with us so as to benefit from the committee's experience in monitoring developments as the agreement between Canada and the United States has been implemented.

I have a suggestion as to how we should proceed. I suggest that we follow the same format that was adopted at our meeting with the delegation from the Supreme Soviet. At that meeting, as you may recall, we had a statement from our guests, and then had a question and answer session. If that is agreement, honorable senators, we will proceed in that way.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 octobre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères s'est réuni aujourd'hui à 16 heures afin de suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis*, dans les deux pays visés, ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié.

Le sénateur John B. Stewart (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons donc notre discussion cet après-midi sur le rôle du Canada dans la négociation de nouvelles relations commerciales entre le Mexique et les États-Unis. Depuis nos derniers entretiens à ce sujet, le Mexique a officiellement demandé la tenue de négociations de libre-échange avec les États-Unis d'Amérique, et le président Bush a informé le Congrès de son intention d'entreprendre de telles négociations.

Le 24 septembre, le gouvernement du Canada a annoncé que le Canada participerait à ces discussions mais a fait remarquer que le Canada, en fin de compte, n'est pas engagé dans des négociations de libre-échange avec le Mexique. À cet égard, l'honorable John Crosbie, ministre du Commerce international, a déclaré ce qui suit: «Au cours des prochains mois, nous analyserons la portée, les composantes et les procédures qui pourraient constituer les bases de négociation futures en matière d'accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique». Bien qu'aucune négociation officielle n'ait encore débuté, des entretiens officiels ont commencé la semaine dernière par la rencontre entre des négociateurs américains et mexicains à Houston, au Texas. Et même si aucune annonce officielle n'a été faite, je crois comprendre que M. Donald Campbell, sous-ministre au Commerce international, a été désigné pour représenter le Canada à ces entretiens officiels.

Cet après-midi, nous aurons l'honneur d'accueillir deux membres du Sénat du Mexique: d'une part, le sénateur Alphonso Martinez Dominguez et, d'autre part, le sénateur Mario Niebla Alvarez. Le sénateur Martinez est président de la quatrième section de la Commission des relations extérieures du Sénat mexicain et il a été gouverneur de l'État de Nuevo Real. Le sénateur Niebla, pour sa part, est président de la Commission sénatoriale d'expansion commerciale et industrielle. Ils seront accompagnés cet après-midi par Son excellence Alfredo Phillips, ambassadeur du Mexique au Canada. On me dit que ces deux sénateurs sont d'ardents partisans de l'Accord de libre-échange entre le Mexique et les États-Unis. Ils m'ont demandé de vous rencontrer afin de pouvoir bénéficier de l'expérience du Comité du suivi des développements, expérience que nous avons acquise à l'occasion de la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

J'aimerais à présent suggérer une façon de procéder. Je propose que nous suivions la même formule que dans nos rencontres précédentes avec la délégation du Soviet Suprême. Lors de cette réunion, vous vous en souviendrez peut-être, nos invités nous ont fait une déclaration, puis nous sommes tous passés en

[Text]

I should like to welcome our guests to Ottawa and to Canada and to thank them and His Excellency for taking time to meet with this committee. Having said this, I would like to invite our guests to make their opening statement.

Senator Alphonso Martinez Dominguez, Chairman, Fourth Section of the External Relations Commission, Senate of Mexico: We thank you greatly for the opportunity to have this talk with members of the Canadian Senate. In view of the way that international economics is working nowadays, we would like to enter into an agreement with Canada and the United States that would be of mutual benefit to the countries concerned. The purpose of our visit to Canada is to find, with Canadian Parliamentarians, common points of view that can help us to achieve our goal, and to clear up your doubts and concerns.

In view of the integration of the European Economic Community countries and the Pacific Rim countries in terms of trade and economics, it would be advisable and beneficial for Canada, Mexico and the United States to enter into a mutual agreement. In this way our economic and trade relations would be advanced. This can be achieved through the help of joint studies and negotiations. We think there are concrete ways in which our three countries can benefit from an agreement, and also there are concrete ways to avoid the consequences of a badly prepared treaty. We are also interested in knowing from you, the representatives of the Canadian people, the good and bad experiences you have had with your trade agreement with the United States. This is mainly the purpose of our visit. We are interested in having a trilateral agreement, and we would like to hear what you have to say in this respect.

I would like to add that as informal meetings have already been conducted between Canada, the United States and Mexico, it is important for us to speed up the dialogue and discussions between Canada and Mexico in order to formalize the negotiations that would finally lead us to sign a trade agreement between the two countries. Also, since you are representatives of the Canadian people, we would like to know of your experiences with the United States in terms of the agreement you signed with them. We do not want you to misunderstand us. We do not want to give up our sovereignty. That is important for us and it is important for you, but we believe that in today's world there are no international boundaries for economy, trade, culture, or even plague and sickness. So, it is important that friendly countries establish rules to avoid more vulnerable boundaries.

[Traduction]

séance de questions-réponses. Si cela vous convient, honorables sénateurs, c'est ainsi que nous procéderons.

J'aimerais à présent souhaiter la bienvenue à nos invités, à Ottawa et au Canada, et les remercier, ainsi que Son Excellence, M. l'ambassadeur, d'avoir pris le temps de venir rencontrer ce comité. Cela étant, je les invite à entreprendre leur exposé.

Le sénateur Alphonso Martinez Dominguez, président, quatrième section de la Commission des relations extérieures, Sénat du Mexique: Je vous remercie grandement de cette occasion que vous m'accorder de m'adresser à vous, membres du Sénat du Canada. Compte tenu de l'internationalisation de l'économie qui caractérise notre époque, nous aimerions conclure un accord avec le Canada et les États-Unis, accord qui serait mutuellement avantageux pour nos trois pays. L'objet de notre visite au Canada est de dégager, avec le Parlement canadien, les points de vue communs susceptibles de nous aider dans la réalisation de nos objectifs; par ailleurs, nous pourrions également prendre connaissance de vos réserves et de vos préoccupations.

Face au regroupement des pays de la Communauté économique européenne, d'une part, et à ceux du Pacifique d'autre part, sur les plans commercial et économique, nous avons pensé qu'il serait à la fois souhaitable et bon pour le Mexique de conclure un accord avec le Canada et les États-Unis. Cela étant, nous avons pensé que nous pourrions faire progresser nos relations économiques et commerciales par le biais d'études et de négociations communes. Nous sommes d'avis que nos trois pays peuvent concrètement bénéficier d'un tel accord et que nous pouvons, tout aussi concrètement, éviter les conséquences néfastes d'un traité mal rédigé. En outre, nous aimerions retirer des représentants du peuple canadien que vous êtes, les enseignements, bons et mauvais, de l'accord commercial que vous avez conclu avec les États-Unis. Voilà donc les principales raisons de notre visite. Nous sommes intéressés à conclure un accord bilatéral et nous aimerions entendre ce que vous avez à nous dire à ce sujet.

J'aimerais ajouter que, des rencontres officielles ayant déjà eu lieu entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, il convient pour nous d'accélérer le rythme des entretiens et des dialogues entre le Canada et le Mexique afin d'officialiser les négociations qui, en bout de ligne, conduiront à la signature d'un accord de libre-échange entre les deux pays. De plus, nous aimerions que vous nous disiez, en votre qualité de représentants du peuple canadien, quelles ont été les expériences ou les résultats que vous avez tirés de vos tractations antérieures avec les États-Unis en ce qui a trait à l'accord que vous avez signé avec ce pays. Éliminons, d'emblée, tout malentendu: nous ne voulons en rien céder notre souveraineté. Cette question est tout aussi importante pour nous qu'elle l'est pour vous, mais nous n'en estimons pas moins que, dans le contexte international actuel, il n'existe aucune frontière pour les activités économiques, commerciales ou culturelles, pas plus que pour les fléaux naturels et la maladie. Il est donc important que nous établissions, avec des pays amis, certaines règles pour éviter les frontières qui nous rendraient encore plus vulnérables.

[Text]

The Chairman: Thank you, senator. Perhaps, I should point out that both parties in the Senate are represented at this committee. In 1988, some members of the committee were very enthusiastic for the agreement that had been worked out with the United States; others were critical of certain parts of that agreement. Since I fall in the latter category—those who were critical of certain parts of the agreement—I am going to ask those who approached the agreement most positively to respond to your question.

Senator Roblin was an assiduous participant in the work of the committee over the period when the Free Trade Agreement was under discussion, and he has been an assiduous participant during the period when we have been watching the implementation of the agreement. I can think of no one better qualified to help you with evidence on our experience: What are the troublesome points or areas? What are the results which we wish were otherwise insofar as the Canada-United States Free Trade Agreement is concerned. Senator Roblin?

Senator Roblin: Mr. Chairman, since you offered me the opportunity, I would like to begin by expressing to our visitors our real pleasure at their courtesy in visiting this committee. This provides an opportunity for us Canadians to discuss matters of mutual interest with citizens of Mexico, and it provides an opportunity for you to educate us about our Mexican friends who occupy such an important place on this continent. The truth is that both Canadians and Mexicans know far too little about each other, and if we have a chance to become better acquainted, that certainly is an opportunity which I welcome.

The chairman was quite right to say that this country was, I think it not too much to say, bitterly divided over the Free Trade Agreement with the United States. Those that opposed it, it seems to me, did so on what might be called nationalistic grounds. They felt it would lead to the inevitable Americanization of Canada, not only in the economic field but culturally as well. And that is an opinion that must be respected. In this world today, when we see that there are now no longer the same economic boundaries between nation states as there used to be, and as we struggle as nations to adjust ourselves to this changing situation, the question of the national soul is certainly important, and I know that that will be an important factor in your considerations in Mexico. I take the view that the culture of Mexico is strong enough to withstand any amount of outside influences, and I am bold enough to think that Canadians will do pretty well, too, if they put their minds to it.

Other Canadians did not like the agreement for economic reasons. Perhaps I should spend a minute or two giving my view of how that has fallen out. I think that in terms of the force of natural events in the world, nations can no longer hide themselves off behind their own economic frontiers, much as some of us would like to do. But the force of events that we see around us all through the world indicates that that policy has its dangers.

[Traduction]

Le président: Merci, sénateur. Je me dois de vous préciser que ce comité est constitué de représentants des deux parties du sénat. En 1988, certains membres de ce comité se sont dits enthousiasmés par l'accord que nous étions en voie de conclure avec les États-Unis; d'autres, par contre, ont été très critiques de certains aspects de cet accord. Et puisque je fais partie de cette dernière catégorie—ceux qui ont critiqué certains aspects de l'accord—je demanderai d'abord à ceux qui ont envisagé la chose d'une façon plus positive de répondre à votre question.

Je vais donner la parole au sénateur Roblin, qui a été un participant assidu aux travaux du Comité, dans la période où l'on négociait l'Accord de libre-échange, tout autant que dans celle qui a suivi et où nous avons contrôlé l'implantation de cet accord. Selon moi, personne n'est mieux placé que lui pour commenter notre expérience. Alors, sénateur Roblin, quels sont les points durs et les zones d'ombre? Quelles issues aurions-nous souhaité différentes, toujours en ce qui concerne l'Accord de libre-échange canado-américain? Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, puisque vous m'en donnez l'occasion, j'aimerais commencer par dire à nos visiteurs le réel plaisir qu'ils nous font par la courtoisie de leur visite à ce comité, car cela nous donne la possibilité, à nous Canadiens, de discuter de questions d'intérêt commun avec les Mexicains et d'en apprendre plus sur eux, qui occupent une place tellement importante sur ce continent. En vérité, les Canadiens et les Mexicains n'en savent pas assez les uns à propos des autres et, si nous avons la possibilité de mieux faire connaissance, eh bien nous ne pouvons que nous en réjouir.

Le président a parfaitement raison en disant—je ne crois pas que ce soit exagéré—que ce pays était amèrement divisé à propos de l'Accord de libre-échange que nous avons conclu avec les États-Unis. Ses détracteurs l'ont fait sur ce que nous pourrions targuer de prémisses nationaliste. Ils ont estimé que cet accord risquerait de nous conduire à une «américanisation» inévitable du Canada, non seulement sur un plan économique, mais également sur un plan culturel. Et c'est là une opinion que nous devons respecter. Évidemment, dans ce monde qui est le nôtre, où les frontières économiques entre les États nations ne sont plus ce qu'elles étaient, et où nous ne cessons de nous débattre pour nous ajuster à ces situations changeantes, la question de «l'âme» nationale est certainement importante et je sais qu'elle occupe une place prépondérante dans vos considérations. Je pars du principe que la culture mexicaine est suffisamment solide pour résister à toute influence extérieure et j'ai assez d'expérience pour estimer que les Canadiens pourraient faire de même, sous réserve qu'ils le veuillent bien.

L'autre groupe de détracteurs de l'Accord canado-américain, au Canada, était animé par des motifs d'ordre économique. Je devrais peut-être consacrer une minute ou deux à vous expliquer les raisons pour lesquelles, selon moi, leur point de vue n'a pas résisté. Pour ma part, j'estime que, compte tenu de la force des événements naturels qui interviennent dans le monde, les pays ne peuvent plus se réfugier derrière leurs propres frontières économiques; nous pourrions être tentés de le faire, mais la puissance des événements auxquels nous assis-

[Text]

On the other hand, although the adjustment will be harsh and difficult in many ways, joining the world-stream of events is, in the long run, the best policy. That is why I, for one, was anxious to support the Free Trade Agreement. Now, what have we found out, now that we have had it for a couple of years? Well, we have found out that the question of adjustment is just as real and as difficult as anyone thought it was going to be. But, I think the reason for that in our case is really not so much the Free Trade Agreement, which shouldn't alter all that much between our countries because we already were 75 per cent or more on a free-trade basis, but what happened to us in Canada was a decline in our competitiveness. We have seen in the last few years a decline of around 15 per cent in the competitiveness of our manufacturing industries. That presents an enormous challenge to Canada, free trade or no free trade.

The second thing that I think has been a problem for us, and perhaps it is the basis for most of the discontent in our country, is the consequence of a high-priced Canadian dollar as it compares to the American dollar. The result of that, of course, if it is a 10 per cent high, as I happen to think it is, is the equivalent of at least a 10 per cent tariff against us in the United States. We felt the impact of that severely. We may expect, however, without being unreasonably optimistic, that that high-priced Canadian dollar will not last forever. I expect it will be down to a more reasonable valuation before long. This will have an effect on our trade with the United States. In my opinion, some of the benefits that I hope for can be expected to materialize, and, in the meanwhile, weak sectors in the Canadian economy, particularly the Canadian manufacturing economy, will certainly have to make some very difficult adjustments.

There is one aspect of a trade agreement which I commend to your attention, and that is what we call the dispute settlement mechanism. Before free trade, Canadians who had some complaints about hostile economic moves in the United States hadn't much remedy because the problem was judged entirely within the policy and the politics—I might add, the latter is more important than the former—in the American Congress and in the United States generally. What we have tried to do in the free trade agreement is to find a more impartial or balanced system of dealing with quarrels between our two countries on economic matters.

Now, I should mention that our quarrels are really not all that significant. When measured against the volume of our trade, the value of items under dispute or contention is not great. But, the irritation value is very large. So, we have established a dispute settlement mechanism with the United States which is, I think, interesting. It is an experiment—I don't know of anything like it elsewhere although there may be; cer-

[Traduction]

tons un peu partout dans le monde tend à prouver qu'une telle politique n'est pas sans danger.

D'un autre côté, et bien que tout ajustement soit exigeant et difficile à réaliser à de nombreux égards, le fait de suivre la tendance internationale constitue, à long terme, la meilleure politique. C'est notamment pour cette raison que j'ai appuyé l'Accord de libre-échange. Cela étant, que devons-nous conclure après deux ans ou presque? Eh bien, nous avons constaté que l'ajustement était tout aussi réel et difficile que ce que nous avons pu envisager. Toutefois, j'attribue ce genre de difficulté, dans notre cas, non point à l'Accord de libre-échange, qui ne devrait pas changer grand-chose entre nos deux pays car nous entretenons déjà 75 p. 100 ou plus de notre commerce extérieur sur une base libre, mais plutôt au déclin de la compétitivité canadienne. En effet, au cours des dernières années, nous avons assisté à un déclin de quelque 15 p. 100 dans la compétitivité de nos industries manufacturières. Et cela représente un énorme déficit pour le Canada, qu'il y ait libre-échange ou non.

Le deuxième aspect qui, selon moi, est un problème, et qui est sans doute à la source d'une grande partie du mécontentement ici, au Canada, tient aux conséquences d'un dollar canadien particulièrement fort par rapport au dollar américain. Et bien sûr, si notre dollar est trop fort de 10 p. 100, comme c'est, je pense, le cas, eh bien cela équivaut à l'imposition d'un tarif douanier d'au moins 10 p. 100 contre nos produits et services distribués aux États-Unis. Et nous ressentons l'incidence de cet écart de façon très marquée. Toutefois, nous pouvons nous attendre, sans pour autant faire preuve d'un optimisme déraisonné, à ce que le dollar canadien ne demeure pas éternellement aussi fort et qu'il revienne, avant longtemps, à un niveau plus raisonnable. Un tel changement ne serait pas sans effet sur nos échanges commerciaux avec les États-Unis. Selon moi, nous pouvons nous attendre à ce que certains des avantages que je souhaite finiront par se matérialiser, mais, entretemps, les secteurs faibles de l'économie canadienne, et surtout le secteur manufacturier, devront opérer quelques réalalignements très difficiles.

Il est un aspect du libre-échange sur lequel j'aimerais attirer positivement votre attention, ce que nous appelons le mécanisme de règlement des différends. Avant la conclusion de l'Accord de libre-échange, les Canadiens se plaignaient parfois que les mesures économiques hostiles, adoptées aux États-Unis, n'avaient pas été vraiment corrigées car ce genre de problème relevait en totalité des politiques et de la politique—devrais-je ajouter que la dernière considération primait sur la première—au Congrès américain et aux États-Unis en général. À l'occasion de l'Accord du libre-échange, nous nous sommes efforcés de trouver un système plus impartial ou plus équilibré pour régler les querelles qui opposaient nos deux pays sur un plan économique.

Je me dois de préciser, cependant que nos différends ne sont pas véritablement importants. Par rapport au volume de nos échanges commerciaux, la valeur des points litigieux n'est pas très élevée. Toutefois, l'irritation, la gêne que tout cela occasionne est loin d'être négligeable. C'est pour cela que nous avons arrêté un mécanisme de règlement des différends avec notre voisin du Sud qui, selon moi, est digne d'intérêt. C'est

[Text]

tainly not in GATT—by which complaints by the United States against us or by us against the United States come before a panel in which both parties, despite the grave differences in our economic power and strength, get what I consider to be a reasonably fair hearing considerably removed from the politics-ridden system that we had before.

We are in the process of trying to make this dispute settlement system work as well as possible, and I think from a Canadian point of view we find it has value. It is not perfect, and there are economic policies in the two countries which still have to be brought under some common sense rule, but by and large the dispute settlement mechanism represents an improvement over anything we have seen before in trying to sort out the problems between the two countries. Indeed, I hope that when we get the reform of GATT, if we get the reform of GATT—perhaps, that is the better way of putting it—we will see GATT adopt a better dispute settlement mechanism than we now have in GATT. And I suspect they can learn a thing or two from our experience under the Free Trade Agreement.

I personally hold the view that the dispute settlement mechanism can be much improved, and I think after we have had some experience in working in it, we will be able to improve it, but in any free trade agreement between two nations, as closely associated economically as Canada and the United States, and, I may expect, Canada and Mexico, considerable attention should be paid to this question of dispute settling systems. An agreement between Mexico, United States and Canada would create a problem in connection with any dispute settlement mechanism because you would have three parties involved instead of two. I cannot guess how that would be solved, but it is an area which I think you should regard with some attention.

To come back to my original point, that is, free trade arrangements being affected not only by tariffs or non-tariff barriers to trade, they are also vitally affected by the general economic condition of the two partners. By that I am referring to the value of currency, to differences in inflation rates in the two countries, and matters of that sort. It is a very involved and difficult question, but I am glad that I supported free trade between Canada and the United States. I think as time goes by and as we start to deal with our domestic problems of declining efficiency and competitiveness, as we must do—free trade or no free trade—we will regard it as a wise move even though it will cause us considerable effort to maximize the benefits. That is all I can say right now.

[Traduction]

une expérience—je ne connais rien de semblable ailleurs dans le monde; et certainement pas le GATT—par laquelle les plaintes réciproques canadiennes et américaines sont soumises à une commission où les deux parties ont la possibilité de faire entendre leur point de vue, malgré des différences marquées dans le pouvoir et la capacité économiques qui caractérisent nos deux pays, de sorte que nous avons supprimé une grande partie des ingérences politiques qui caractérisaient l'ancien système.

Nous nous efforçons de faire en sorte que ce système de règlement des différends fonctionne le mieux du monde et, d'un point de vue canadien, je crois que nous en reconnaissons la valeur. Certes, il n'est pas parfait et il y a encore des politiques économiques, de part et d'autre de la frontière, qui doivent être modifiées selon la règle du bon sens, mais il n'en demeure pas moins que ce mécanisme de règlement des différends constitue une amélioration très marquée par rapport à tout ce que nous avons essayé, dans le passé, pour résoudre nos difficultés dans les rapports entre les deux pays. D'ailleurs, j'espère que lorsque le GATT sera réformé, ou plutôt, devrais-je dire, si le GATT est réformé, et bien j'espère que le mécanisme de règlement des différends qui sera alors adopté sera bien meilleur que celui que nous connaissons et je ne serais pas surpris qu'il sera alors possible de tirer quelques leçons de notre expérience dans le cadre de l'Accord de libre-échange.

Je suis personnellement d'avis que le mécanisme de règlement des différends peut encore être amélioré, et je crois qu'après l'avoir pratiqué durant quelque temps, nous serons à même de l'améliorer; il n'en demeure pas moins que dans toute forme d'accord de libre-échange entre deux pays économiquement associés de façon aussi étroite que le sont le Canada et les États-Unis, et je pourrais dire également le Canada et le Mexique, il faut prêter une attention toute particulière à cette question des systèmes de règlement des différends. Cela étant, qui dit accord entre le Mexique, les États-Unis et le Canada, dit problèmes particuliers en matière de mécanisme de règlement des différends, car l'on se retrouve alors avec trois partenaires et non plus deux. Je ne vois pas comment résoudre cela, mais je n'en demeure pas moins persuadé que c'est un aspect qui mérite toute notre attention.

Pour en revenir à ma position de départ, c'est-à-dire que les accords de libre-échange ne sont pas uniquement touchés par les barrières tarifaires et non tarifaires au commerce, mais qu'ils le sont tout autant par la conjoncture économique générale des deux partenaires. En cela, je reviens à la question de la valeur des devises, je pense aux écarts de taux d'inflation entre les deux pays, ainsi qu'à tout un ensemble de variables de ce genre. Il s'agit donc là d'une question particulièrement délicate, mais je suis heureux d'avoir été partisan du libre-échange canado-américain et je crois qu'avec le temps, et au fur et à mesure que nous réglerons nos problèmes intérieurs de perte d'efficacité et de compétitivité—comme nous devons le faire dans tous les cas, libre-échange ou non—je pense que, dans l'avenir, nous verrons dans cet accord une décision que nous avons eu raison de prendre, même si celle-ci aura nécessité de notre part d'importants efforts afin d'en optimiser les retombées. Voilà, j'en ai fini pour l'instant.

[Text]

The Chairman: That is very generous of you, Senator Roblin. I wonder if Senator Martinez wants to ask any questions in response to what Senator Roblin has now said.

Senator Martinez: After your interesting presentation, I would like to ask you if there have been serious problems involving different tariffs and interest rates between the two countries and, if so, how have you faced those problems?

Senator Roblin: The question of interest rates is indeed a serious problem, and I cannot tell you that we have solved it. Interest rates in this country have been regulated largely by the financial authorities in their fight against inflation. As a consequence, largely of that, I believe, there is a difference of 5 percentage points, 500 basis points, between interest rates in Canada high and interest rates in the United States low, and it follows as the night follows day that in such a situation people who might be investing in this country have a problem that they wouldn't have if the interest rates in Canada were more nearly similar to interest rates in the United States. This is a pretty hot topic in this country today. One view is that we need these high rates to hold inflation down, and the other one is the direct obverse that because we have high rates the inflation is increased. I do not think that I would like to attempt to solve that conundrum this afternoon, but I can say that high interest rates are a problem here and we will be a lot happier when they come down to something that we regard as more normal. Interest rates and the dollar seem to be tied pretty closely together, and my opinion is that we have probably reached the peak of the dollar and the peak of interest rates. From now on, over the next eighteen months or so, we may expect an improvement. I just hope I am right.

The Chairman: Senator Stollery has indicated he wants to ask a question.

Senator Stollery: (Speaks in Spanish).

The Interpreter: I am a bit skeptical of the idea of free trade among Canada, Mexico and the United States, and I have two questions for Senator Martinez. One question is about relations between Mexico and the United States, and the second question concerns the probability of a treaty between Canada, Mexico and the United States. I understand that Mexico is very interested in that point knowing what has happened between Canada and the United States in terms of the free trade agreement. I understand Mexico's concern, but I want to know what Canada and Mexico have in common, politically and culturally. You have mentioned the European Economic Community countries, and what they have in common. So, I want to know what Canada has in common with Mexico that makes this treaty important.

[Traduction]

Le président: Eh bien cela est parfait, sénateur Roblin. Je me demande si le sénateur Martinez désire poser des questions suite à l'exposé du sénateur Roblin.

Le sénateur Martinez: Après votre intéressante présentation, j'aimerais vous poser quelques questions sur les difficultés que vous avez rencontrées: problèmes de tarifs douaniers et de taux d'intérêt différents d'un pays à l'autre, et comment vous y êtes attaqués?

Le sénateur Roblin: La question des taux d'intérêt est en fait assez grave et je ne suis pas en mesure de vous dire que nous l'avons réglée. Dans notre pays, les taux d'intérêt ont été en grande partie régis par les autorités financières afin de lutter contre l'inflation. Je crois que c'est à cet état de fait que l'on doit, en grande partie, attribuer l'écart de cinq points de pourcentage—cinq cents points de base—entre les taux d'intérêt au Canada, qui sont plus élevés, et les taux d'intérêt aux États-Unis; il s'ensuit, de façon très systématique, que dans une telle situation les investisseurs potentiels au Canada se trouvent confrontés à un problème auquel ils n'auraient pas à faire face si nos taux d'intérêt étaient plus semblables à ceux des États-Unis. Il s'agit là d'une question qui fait la une, au Canada, à l'heure actuelle. D'une part, il y a ceux qui estiment que des taux d'intérêt élevés permettent de juguler l'inflation et, d'autre part, il y a ceux qui croient, à l'inverse, que c'est précisément à cause des taux d'intérêt élevés que l'inflation augmente. Je n'ai certes pas envie de m'attaquer à la résolution de cette énigme, ici, aujourd'hui, mais je crois que nous serons bien mieux lotis lorsque ces taux descendront à un niveau que nous considérons comme plus normal. Il semble que les taux d'intérêt et la valeur du dollar soient étroitement liés et, selon moi, c'est probablement pour cela que nous avons atteint une crête dans la valeur du dollar et dans celle des taux d'intérêt. À partir de maintenant, et au cours des dix-huit prochains mois, nous devrions assister à une certaine amélioration. J'espère simplement ne pas me tromper.

Le président: Le sénateur Stollery a signalé qu'il désirait poser une question.

Le sénateur Stollery: (S'exprime en espagnol)

L'interprète: Je suis quelque peu sceptique à propos de l'idée d'un accord de libre-échange entre le Canada, le Mexique et les États-Unis et j'aimerais poser deux questions au sénateur Martinez. La première vise les relations entre le Mexique et les États-Unis, et plus particulièrement les chances, pour ces deux pays, de conclure un traité entre eux; la seconde concerne le Canada, le Mexique et les États-Unis et je crois comprendre qu'il s'agit là d'un aspect qui intéresse particulièrement les Mexicains, puisque vous vous êtes montrés curieux d'en savoir plus à propos de ce qui s'est produit, entre nous et les États-Unis, en matière d'accord de libre-échange; je comprends votre intérêt mais, à présent, j'aimerais savoir ce que nous avons en commun—le Canada et le Mexique—sur les plans politique et culturel, car, pour en revenir aux pays de la Communauté économique européenne, auxquels vous avez fait allusion, il faut savoir qu'ils ont plusieurs choses en commun. Donc, j'aimerais savoir ce que nous avons en commun avec le Mexique au point que ce traité soit important.

[Text]

Senator Stollery: I also spoke of the Pacific Rim, because the witness mentioned the Pacific Rim. I just make the point that it has less in common, but you can argue that it has something in common, that it shares the shores of the Pacific. My question is what do we have in common with Mexico culturally, politically and economically when we have less trade with Mexico today than Sweden does.

Senator Martinez: I understand your question, and I can tell you that we asked the same question ourselves before entering into these talks on a free trade agreement. I can tell you that the way the modern world is structured, you can be isolated. I can say that one thing we have in common is that we belong to the same geographical area. This is one thing that links our two countries not only in terms of trade but also culturally. Many Mexicans students come to study in Canada. We could establish common policies in terms of tourism, health, and environmental concerns. Another common area is that politically we are western allies. In the last two wars we have been together with the same aim, taking the same kind of risks.

Another common area is a potential market of 300 million people, and our countries can explore that market on the basis of well-established rules between our countries. Those are the main things that I see we have in common.

The Chairman: May I ask, taking up the last point that was just made concerning the benefits of the free flow of trade among these three countries, why could this not be achieved, let us say, under a good GATT agreement? You seem to imply that there are natural reasons for trade within this theatre. What obstacles will a free trade agreement eliminate?

Ambassador Alfredo Phillips: Your question is mainly why we are not content with having an agreement within GATT, but probably this is the same reason why you were not satisfied under GATT, and you looked for a free trade agreement with the United States. We also, as you did, looked for a better formula for both countries, a formula with rules that did not exist before, and now we see that we have the possibility of entering into the largest market in the world composed of three countries. So, that is one of the reasons why we are not interested in just staying within GATT. Also, we think that just as there are similarities between Canada and the States, there are similarities between Canada and Mexico, and to bring about an agreement we think it would be good for us to concentrate on the areas that Canada and Mexico have in common.

[Traduction]

Le sénateur Stollery: Et j'ai également parlé des pays côtiers du Pacifique—parce que notre invité y a fait allusion—pour bien préciser que les points communs ne sont pas le facteur déterminant, mais on pourrait toujours arguer qu'ils ont quelque chose en commun puisqu'ils ont des côtes le long du Pacifique; ma question est la suivante: j'aimerais savoir ce que nous avons en commun avec le Mexique, culturellement, politiquement et économiquement, alors que nos échanges commerciaux avec ce pays sont, pour l'instant, inférieurs à ceux qu'il entretient avec la Suède.

Le sénateur Martinez: Je comprends votre question et je puis vous dire que nous nous sommes posé la même avant d'entreprendre ces discussions sur un accord de libre-échange. Ce que je puis vous dire, c'est qu'on peut fort bien se retrouver isolé, à cause de la façon dont le monde moderne est actuellement structuré. Il y a une chose que nous avons en commun, c'est que nous appartenons à la même grande région géographique, et c'est là un aspect qui lie nos deux pays, non seulement sur le plan commercial, mais également sur le plan culturel. Par exemple, un grand nombre d'étudiants mexicains viennent étudier, ici, au Canada. Dans les domaines du tourisme, de la santé et de l'environnement, nous pourrions adopter des politiques communes. Sur un plan politique, autre domaine que nous avons en commun, nos deux pays sont des alliés dans le bloc occidental. Nous nous sommes battus côte à côte au cours des deux dernières guerres et nous avons pris le même genre de risques.

Autre domaine de partage: nous avons accès à un marché potentiel de 300 millions de personnes et nous pouvons, vous pouvez, exploiter ce marché en fonction de règles nationales et bilatérales parfaitement définies. Voilà les grands aspects que nous partageons.

Le président: Pour en revenir au dernier point que vous venez juste de soulever à propos des avantages d'une libéralisation des échanges entre nos trois pays, pourquoi ne pourrions-nous pas y parvenir, par exemple, aux termes d'un bon accord GATT? Vous semblez sous-entendre qu'il existe des raisons naturelles à un échange commercial dans cette région géographique. Si tel est le cas, quels obstacles un accord de libre-échange permettrait-il alors d'éliminer?

Ambassadeur Alfredo Phillips: En fait, votre question revient à dire: «Pourquoi ne nous satisfierions-nous pas d'un accord conclu dans le cadre du GATT?», eh bien, les motifs de mécontentement sont exactement les mêmes que ceux qui vous ont poussés à conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis. Nous aussi, tout comme vous, nous avons recherché une meilleure formule pour nos deux pays, une formule faite de règles qui n'existaient pas jusqu'alors, car nous envisageons à présent la possibilité d'accéder au plus vaste marché du monde, celui que composent nos trois pays. C'est là une des raisons pour lesquelles nous ne voulons pas simplement évoluer dans le cadre du GATT. Par ailleurs, nous pensons avoir, à ce sujet, des points en commun avec le Canada, tout comme le Canada en a avec les États-Unis et nous estimons qu'il en va de notre intérêt de dégager les aspects complémentaires au travail que nous entreprenons dans le cadre d'un tel accord, dans le sens des domaines communs entre le Canada et le Mexique.

[Text]

The Chairman: Senator Ottenheimer?

Senator Ottenheimer: (Speaks in Spanish)

The Interpreter: What are the economic benefits that you see in entering into this agreement with Canada?

The Chairman: It is wonderful how long Senator Ottenheimer took to say that.

Senator Ottenheimer: It is a compliment to the brevity of the interpreter.

The Interpreter: The senator summarized what had been said before, and so I just translated the last question.

The Chairman: Yes, Senator Martinez?

Senator Martinez: I would like to tell you that Mexico requested participation in the Canada-United States Free Trade Agreement, and the reason was that we are now seeking the same benefits that you sought in that agreement. Of course, we can achieve different things in different areas. If we enter into such a large market, there will be benefits for both our countries. One benefit would be in having a kind of complementary production. We could increase employment, we could reduce tariffs, and perhaps in the long or medium term we could see a beneficial adjustment in the currencies of our countries.

The Chairman: Senator Roblin, who supported the Canada-United States Free Trade Agreement has analyzed the situation as he sees it. Let me tell you the areas of our free trade agreement that concerned me most. Obviously, there were certain benefits that we hoped to obtain from this agreement. In order to obtain them, we had to pay some prices. One of the prices I found very high was our concession to the United States of what I will call secure access to Canadian oil and natural gas. I can understand why the Americans wanted secure access. From the viewpoint of a person living in a cold climate, I thought that that was a very high price for Canada to pay.

The second high price related to the impact that the agreement might have on segments of Canadian agriculture. Climate is important. Our climate is important in explaining my uneasiness in that area. That problem may not arise in your case because of our different climatic regimes. Those are two areas that I think we ought to tell you about, at least from my viewpoint.

Senator Martinez: I understand that those were the two main concerns you have in relation to the agreement with the United States, and we thank you for your information in that respect, even though, as you have said, the two countries have differences. There may be other areas of conflict, and we must be prepared to find all areas of similarities or differences.

[Traduction]

Le président: Sénateur Ottenheimer?

Le sénateur Ottenheimer: (S'exprime en espagnol)

L'interprète: Quels avantages économiques voyez-vous dans la conclusion d'un tel accord avec le Canada?

Le président: Il est étonnant que le sénateur Ottenheimer ait été si long pour exprimer si peu.

Le sénateur Ottenheimer: C'est tout à l'honneur de l'interprète qui a été bref.

L'interprète: Le sénateur a commencé par résumer ce qui avait été dit précédemment, c'est pour cela que je n'ai traduit que la dernière question.

Le président: Oui, sénateur Martinez.

Le sénateur Martinez: J'aimerais vous préciser que le Mexique a demandé à participer à cet Accord de libre-échange avec le Canada et les États-Unis, parce que nous voulions bénéficier des mêmes avantages que ceux que vous recherchiez lorsque vous avez conclu cet accord avec les États-Unis. Bien sûr, il y a différents domaines... nous pouvons parvenir à des résultats différents dans différents domaines. Si nous accédons à un marché aussi important, nos deux pays ne pourront qu'en retirer des avantages. L'un de ces avantages serait... nous pouvons trouver des secteurs d'activité dans lesquels nos productions sont plus ou moins complémentaires, nous pourrions parvenir à augmenter le niveau d'emploi et chercher à réduire les barrières tarifaires et, qui sait, à long ou à moyen terme, nous pourrions assister à un ajustement de nos monnaies respectives.

Le président: Le sénateur Roblin, qui a été en faveur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, s'est livré à une analyse de la situation, telle qu'il la voit. J'aimerais à présent vous faire part des points, dans cet Accord de libre-échange, qui m'inquiètent le plus. De toute évidence, il y a des avantages que nous espérons retirer de cet accord. Cependant, à cette fin, nous avons dû payer le prix. L'un des prix très élevés que nous avons, selon moi, dû payer a été la concession que nous avons faite aux États-Unis de ce que j'appellerai l'accès garanti au pétrole et au gaz naturel canadiens. Je comprends pourquoi les Américains voulaient avoir cet accès garanti. Du point de vue d'une personne qui vit dans un climat froid, j'estime que c'était là un prix très élevé que nous ayons à payer.

Le second prix très élevé tient à l'incidence que l'Accord pourrait avoir sur le secteur de l'agriculture canadienne. Là encore, le climat occupe une place déterminante. D'ailleurs, notre climat explique relativement bien la gêne que j'éprouve à ce sujet. Ce problème peut fort bien ne pas se présenter dans votre cas, car vous êtes sous l'influence de régimes climatiques différents. Voilà, c'était les deux aspects dont, selon moi, il était nécessaire de vous entretenir.

Le sénateur Martinez: Je comprends bien qu'il s'agissait là de vos deux grandes craintes vis-à-vis de l'accord que vous étiez sur le point de conclure avec les États-Unis, et je vous remercie des précisions que vous nous avez apportées à ce sujet car, malgré tout et comme vous l'avez dit, il existe des différences entre nos deux pays. Mais il n'y a pas que dans ces deux situations qu'il existe des problèmes, il peut y en avoir d'autres.

[Text]

There could be areas, if we enter into the agreement, that could be of special benefit to Canada. For instance, in some periods of the year we could provide Canada with fresh vegetables and other products of our agriculture.

Senator Atkins: May I ask a question?

The Chairman: Yes, Senator Atkins?

Senator Atkins: Thank you, Mr. Chairman. One of the things that Senator Roblin did not mention, but I think is important to include, is the fact that there is a 10-year phasing-in process. I think this fact is very important to the agreement, especially when you appraise the economic conditions as we go through this period. Senator Roblin mentioned the dispute mechanism process. I think it is true to say that a number of jurisdictions around the world are very envious of the mechanism that has been put in place. I think if you were to ask the Japanese, for instance, they would tell you that they would love to have this kind of mechanism to deal with some of the trade disputes they have with the United States.

I think also it is important to emphasize the point that it is a commercial agreement, that it doesn't extend beyond that, and while there is fallout in certain sectors, again the 10-year period is a very important factor for making adjustments. I think we are going to see those as time goes on. As this committee has heard over the last year and a half, during the first phase of this agreement, it really is too early to assess just what impact some of the details of this agreement will have in the long haul.

There is one other factor that is important to think about and that is the mind-set or attitude that the public has in relation to this agreement and the way it is sold to the public. I don't have the answer to it, but there is a lot of misunderstanding in relation to the agreement. It is important going into this kind of agreement that not only do you have a 10-year period to work on, but that you can convince the public that whereas there are a lot of things that may have a negative impact, there are a lot of things that will have a positive impact. Those factors have to be addressed, and in the circumstances of the agreement between Canada and the United States, Canadians have to seize the opportunity to benefit from the positive elements in the agreement.

Mr. Chairman, I would like to say that last June I was very much involved in Toronto's bid for Expo 2000, at the Bureau of International Expositions. Speaking about European solidarity and what is happening around the world, I can tell you that we lost our bid by one vote, and we lost against European solidarity. So, any time you face international trade competition now, you have to appreciate that you are going to face a regional and continental kind of competition. However, I just

[Traduction]

Donc, nous devons être prêts à examiner et à analyser d'autres domaines dans lesquels il y aura similitude ou différence.

Si nous faisons partie de l'Accord, il pourra s'agir de domaines d'activités avantageux pour le Canada. Par exemple, à certaines périodes de l'année, nous pourrions vous fournir des légumes frais et d'autres produits de notre agriculture.

Le sénateur Atkins: Puis-je poser une question?

Le président: Oui, sénateur Atkins?

Le sénateur Atkins: Merci, monsieur le président. L'un des aspects auxquels le sénateur Roblin n'a pas fait allusion, mais je crois qu'il est important d'en parler, est le fait que l'Accord prévoit un processus de mise en œuvre progressive sur une période de dix ans qui, à mes yeux, est important, surtout lorsque l'on évalue les conditions économiques qui caractériseront cette période. Le sénateur Roblin a parlé du processus de règlement des différends. Je crois qu'il est vrai de dire que plusieurs pays dans le monde envient ce mécanisme qui a été adopté et, par exemple, si l'on posait la question aux Japonais, je crois qu'ils vous diraient à quel point ils seraient heureux de disposer d'un tel mécanisme pour régler leurs différends commerciaux avec les États-Unis.

Je crois qu'il est important d'insister sur le fait qu'il s'agit d'un accord commercial, qui ne va pas au-delà et que, même s'il y a des retombées dans d'autres secteurs, eh bien, la période de mise en œuvre progressive de dix ans est très importante pour effectuer tout ajustement nécessaire et je crois que nous allons assister à ces ajustements. D'ailleurs, comme ce comité a eu l'occasion de l'entendre au cours de la dernière année ou de la dernière année et demie, durant la première phase de mise en œuvre de l'Accord, il est encore beaucoup trop tôt pour être en mesure d'évaluer parfaitement le genre d'impact que cet accord, dans ses détails, aura à long terme.

Il est un autre facteur auquel j'estime qu'il est important de penser, car, bien que je n'aie aucune réponse à son propos, je crois que nous nous devons d'y réfléchir. Il s'agit de l'attitude, de la perception que le public a de cet accord et de la façon dont celui-ci a été présenté au public, parce que, de toute évidence, celui-ci fait l'objet de maints débats et que, par conséquent, il y a beaucoup de malentendus à son sujet, si bien qu'avant de vous engager dans ce genre d'accord, il est important que vous vous assuriez non seulement de disposer d'une période de mise en œuvre progressive de dix ans, mais également que vous soyez en mesure de convaincre le public qu'au-delà de l'incidence éventuellement négative de certains volets de ce genre d'accord, il y a toutefois beaucoup à en retirer. Il faut penser à tout cela et, dans le cadre de l'Accord particulier que nous avons conclu entre le Canada et les États-Unis, les Canadiens doivent pouvoir se prévaloir des aspects de l'Accord positifs pour le pays.

Monsieur le président, j'aimerais dire qu'au mois de juin dernier, j'ai pris activement part à la soumission que Toronto a faite pour Expo 2000, auprès du Bureau international des expositions. Vous parliez de solidarité européenne et de ce qui se produit à l'échelle internationale; eh bien, sachez que nous avons perdu notre soumission par une voix, et que nous l'avons perdue à cause de la solidarité européenne. Dès lors, à chaque fois que nous nous retrouverons en situation de concurrence

[Text]

want to thank Mexico because Mexico was a solid supporter of Toronto's bid for Expo 2000.

Senator Ottenheimer: North American solidarity.

Senator Atkins: No, American solidarity.

Senator Stollery: U.S. Republican solidarity.

Senator Niebla: Mexico solidarity.

The Chairman: We have had a pretty good exchange. I see Senator Niebla raising a point.

Senator Mario Niebla Alvarez, Chairman, Commerce and Industrial Development Commission, Senate of Mexico: I would like to come back to the original idea. When we first sat to have these talks, we were at the negotiation table with President Salinas and President Bush, with an authorization provided by the Senate for President Salinas to initiate these talks. Later, Canada showed interest in participating in this bilateral agreement to make it trilateral. We have stated clearly that we welcomed this Canadian interest, because we could see that we could also benefit from it. So, we were open to hear different points of view, not in order to discard some of them, but to analyze them. This matter is very important to us. In respect to the United States agreement, we said clearly that the oil sector was not on the negotiation table, because we had no intention of giving any part of our sovereignty to the United States.

The Chairman: Senator Bosa?

Senator Bosa: (Speaks in Spanish).

The Interpreter: It seems that Mexico did not feel secure enough before in terms of this kind of important agreement, and the question is whether Mexico now feels more confident to go ahead and negotiate such an agreement?

Senator Niebla: May I intervene? I think what the Senator said, in an effort to speak Spanish, which was very commendable, was that when the Ambassador of Mexico spoke with him, there seemed to be a lack of information and a lack of confidence on the part of our negotiators to carry out these negotiations. The senator is asking if Mexico is now confident that it can carry out the negotiations successfully? Am I right?

[Traduction]

internationale, nous devons déterminer si nous avons à faire face à une concurrence de type régional ou continental. Quoi qu'il en soit, je désire remercier le Mexique, car il a été un solide allié du Canada dans cette soumission.

Le sénateur Ottenheimer: La solidarité nord-américaine!

Le sénateur Atkins: Non, la solidarité américaine.

Le sénateur Stollery: La solidarité républicaine américaine!

Le sénateur Niebla: La solidarité mexicaine.

Le président: Eh bien, nous avons eu un échange de vues intéressant. Mais je pense que le sénateur Niebla veut soulever un point.

Le sénateur Mario Niebla Alvarez, président, Commission sénatoriale d'expansion commerciale et industrielle, Sénat du Mexique: J'aimerais revenir à l'idée initiale. Tout d'abord, lorsque nous nous sommes assis, au début, nous voulions négocier, nous étions à la table de négociation avec le président Salinas et le président Bush; et le président Salinas avait la bénédiction de notre Sénat pour entamer ces entretiens. Plus tard, le Canada s'est dit intéressé à participer à cet accord bilatéral initial afin d'en faire un accord trilatéral et nous nous sommes alors réjouis ouvertement de l'intérêt démontré par les Canadiens, de même que de l'intérêt des Mexicains, car nous estimons que nous pouvons retirer des avantages. Nous sommes donc ouverts à entendre des points de vue divergents, non seulement pour faire table rase de certains d'entre eux, mais également pour les analyser parce que, en fin de compte, notre désir était d'entendre le point de vue de tout le monde—si possible du Sénat, de la Chambre—d'entendre ces différents points de vue afin de pouvoir les analyser. Cela était très important à nos yeux. Par ailleurs, pour ce qui est de l'accord avec les États-Unis, quand nous nous sommes assis à la table de négociation, nous avons clairement précisé que le secteur pétrolier n'entrerait pas dans le cadre de nos entretiens, car nous n'avons pas l'intention de céder une part quelconque de notre souveraineté aux États-Unis.

Le président: Sénateur Bosa.

Le sénateur Bosa: (S'exprime en espagnol) Est-ce que vous vous sentez un peu plus rassurés, à présent, quant à vos chances de négocier cet important accord? (S'adresse à l'interprète) Voulez-vous traduire?

L'interprète: Il semble qu'avant, le Mexique manquait de confiance dans ce genre d'accord important et la question est de savoir si, à présent, le Mexique est plus disposé à aller de l'avant.

Le sénateur Niebla: Puis-je intervenir? Je crois que ce que le sénateur a dit en espagnol, ce qui est tout à fait louable, c'est que certaines valeurs... lorsque l'ambassadeur du Mexique est venu rencontrer ce comité—je ne crois pas qu'il ait rencontré ce comité—lorsqu'il s'est adressé à lui, il a pu donner l'impression que nous manquions d'information et de confiance, d'une part en nos propres négociateurs et, d'autre part, dans leur capacité de mener à bien ces négociations. La question qu'il soulève est la suivante: Le Mexique est-il à présent rassuré quant à sa capacité de mener à bien les négociations? Ai-je raison?

[Text]

Senator Bosa: That is right. Thank you.

Senator Martinez: Mexico is convinced that this kind of agreement is very convenient. We would like to achieve it because we realize that our economy is interdependent internationally, and we see this agreement between Canada, the United States, and Mexico as being very useful for our three countries. Some studies have been conducted, and we have economic experts such as Ambassador Phillips, and our Ambassador to the United States, and other Mexicans with broad experience in economics and other fields, who are going to be negotiating this agreement. Of course, we feel more confident than before for the three reasons I have already mentioned: the area we share geographically, the largest market, and the possibility of mutual agreement culturally as well as in trade.

The Chairman: Senator Grafstein?

Senator Grafstein: Mexico and Canada share a common concern in the protection of cultural sovereignty. Both countries, I understand from my reading of current affairs in Mexico, and certainly in Canada, worry about the intrusions of American cultural products into Mexico, as we do in Canada, on the basis that it is not a level playing field.

I guess the second or third largest export of the United States is movies. When you are in a hotel room in Mexico or in Canada, what you will see mostly on the television screen is an American product, not Mexican or indeed Canadian. In your admirable desire to gain fair access to the United States economic marketplace, what steps, if any, are you taking to protect your cultural products? For example, in Canada one of the marginal trade-off issues was re-transmission rights for television products. The cost to Canada is now in the tens of millions of dollars, which in effect benefits again the American production industry as opposed to the Canadian industry. That was one of the silent benefits that we transferred to the United States in this negotiation. So, I am interested in whether you can benefit from our experience and teach us anything, because we obviously have much to learn.

Senator Niebla: Mexico has 30 centuries of history and the cultural process is well rooted there. As you know, after the Second World War, it was in fashion to invade Germany, Japan and Italy with American propaganda, but as far as I know that did not work in those countries, and I do not think it is going to work in our country. As Octavio Paz, the recent Nobel Prize winner said, our culture is well rooted. But we know that we have received a lot of American influence, through more American movies, and so on, in the same way that you have received cultural influence from the United

[Traduction]

Le sénateur Bosa: C'est exact. Je vous remercie.

Le sénateur Martinez: Le Mexique est convaincu que ce genre d'accord est très pratique; nous aimerions en signer un du genre car nous nous rendons compte que l'économie internationale est désormais très interdépendante et nous estimons que cet accord entre le Canada, les États-Unis et le Mexique sera des plus bénéfique pour nos trois pays. Nous avons entrepris des études et nous avons l'aide d'experts en économie, comme l'ambassadeur Phillips, de même que l'ambassadeur auprès des Nations Unies. Désormais, le Mexique a mis des gens en place, des gens qui vont devoir négocier ce genre d'accords et qui ont une vaste expérience en économie et dans d'autres domaines. Cela étant, nous sommes bien sûr plus confiants que nous l'étions auparavant—cela ne veut pas dire que nous n'avions aucune confiance avant—pour les trois raisons que j'ai déjà mentionnées: le fait que nous appartenons à une même grande région géographique, la possibilité d'accéder au plus grand marché mondial et la possibilité de conclure des accords mutuels sur les plans culturel et commercial.

Le président: Sénateur Grafstein?

Le sénateur Grafstein: Le Mexique et le Canada se préoccupent tous deux de la préservation de leur souveraineté culturelle. Je crois comprendre à la lecture de l'actualité au Mexique, et très certainement au Canada, que nos deux pays craignent une intrusion américaine dans leurs produits culturels, étant donné que les degrés d'influence en présence sont disproportionnés.

Je crois que le deuxième ou le troisième plus gros produit d'exportation des États-Unis est le film. Dans nos déplacements au Mexique, ou vous, dans vos chambres d'hôtel cette nuit au Canada, nous pouvons tous constater que la majorité de nos programmes de télévision sont constitués de produits américains, et non de produits mexicains ni canadiens. Je me demande si, dans votre désir tout à fait louable de parvenir à un accès plus juste au marché des États-Unis, vous avez envisagé des mesures pour protéger vos produits culturels. Par exemple, au Canada, l'un des aspects qui, pour le moins, était un compromis marginal, était constitué par les droits de retransmission des produits de télévision. Pour le Canada, ce coût se chiffre désormais à des dizaines de millions de dollars qui profitent, une fois de plus, à l'industrie de production américaine et non à l'industrie canadienne. Voici un avantage caché que nous avons concédé aux États-Unis dans cette négociation. Je me demande donc si vous pouvez bénéficier de notre expérience et si vous ne pouvez pas nous enseigner quelque chose parce que, de toute évidence, nous avons beaucoup à apprendre.

Le sénateur Niebla: Le Mexique a trente siècles d'histoire et la culture, chez nous, a des racines profondes. Cela étant, comme vous le savez, après la Seconde Guerre mondiale, il était de bon ton de submerger l'Allemagne, le Japon et l'Italie de propagande américaine mais, autant que je sache, cela n'a pas fonctionné dans ces pays et je ne crois pas que cela fonctionnera dans le nôtre. Comme l'a dit Octavio Paz, récent lauréat du prix Nobel, notre culture a des racines profondes de sorte qu'il sera très difficile de l'altérer, même si nous la soumettons à une forte influence—et nous savons que le noble de

[Text]

States. This is a problem that we are both fighting, but we are dealing with it and President Salinas has really promoted cultural programs. Mexico has a well-established cultural process. Even now in New York there is an exhibition of 30 centuries of Mexican splendour, showing our Mexican culture in the United States. So, culturally, we do not believe we will accept all that influence. On the contrary, we want to keep our culture, to promote it, and at the same time respect other cultures.

The Chairman: Honorable senators from Mexico, I think we have had a pretty good exchange. We appreciate the fact that you came to Ottawa to have this conversation with us. I assume that during the next few months there will be other opportunities for discussion, but I believe we have laid a good foundation here this afternoon. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

films, par exemple, s'est accru, et elle sera influencée de la même façon que vous l'avez été par les États-Unis. C'est un aspect que vous combattez, et nous le combattons aussi. Toutefois, sachez que nous nous sommes attaqué à ce problème et que le président Salinas a déjà mis sur pied des programmes de promotion culturelle. Nos processus culturels, au Mexique, sont parfaitement établis. Même à New York, on peut voir à présent une exposition sur trente siècles de splendeur mexicaine, afin de montrer notre culture aux Américains. Cela étant, sur le plan culturel, nous ne croyons pas que nous pouvons accepter ou absorber toute cette influence. Au contraire, nous voulons protéger notre culture, nous voulons la promouvoir, mais également respecter les autres cultures.

Le président: Honorables collègues du Mexique, je pense que nous avons eu un bon échange de vues et nous nous réjouissons que vous soyez venus à Ottawa pour vous entretenir avec nous. Je suppose qu'au cours des prochains mois, nous aurons de nouveau l'occasion de nous rencontrer et je crois que, cet après-midi, nous avons jeté de bonnes bases pour l'avenir. Je vous remercie beaucoup.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Senate of Mexico:

Senator Alphonso Martinez Dominguez, Chairman, Fourth
Section of the External Relations Commission;

Senator Mario Niebla Alvarez, Chairman, Commerce and
Industrial Development Commission.

From the Embassy of Mexico in Canada:

His Excellency Mr. Alfredo Phillips, Ambassador.

Du Sénat du Mexique:

Le sénateur Alphonso Martinez Dominguez, président de la
quatrième division de la Commission des relations étran-
gères;

Le sénateur Mario Niebla Alvarez, président de la Commis-
sion du commerce et du développement industriel.

De l'ambassade du Mexique au Canada:

Son excellence monsieur Alfredo Phillips, ambassadeur.



Second Session
Thirty-fourth Parliament
1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature,
1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, November 20, 1990

Le mardi 20 novembre 1990

Issue No. 34
Twenty-eighth Proceedings on:

Fascicule n° 34
Vingt-huitième fascicule concernant:

Monitoring the implementation and
application in both countries of the *Canada-
United States Free Trade Agreement
Implementation Act* as well as any other
related trade development

Suivre l'application de la *Loi de mise en
œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-
États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que
tout autre développement commercial qui y
serait lié

**NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
ENTITLED:**

**NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
INTITULÉ:**

Monitoring the Implementation
of the Canada-United States
Free Trade Agreement

Contrôle de l'application de l'Accord
de libre-échange entre le Canada
et les États-Unis



Second Session
Thirty-fourth Parliament
1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature,
1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Foreign Affairs

Affaires étrangères

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Tuesday, November 20, 1990

Le mardi 20 novembre 1990

Issue No. 34

Fascicule n° 34

Twenty-eighth Proceedings on:

Vingt-huitième fascicule concernant:

Monitoring the implementation and
application in both countries of the *Canada-
United States Free Trade Agreement
Implementation Act* as well as any other
related trade development

Suivre l'application de la *Loi de mise en
œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-
États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que
tout autre développement commercial qui y
serait lié

NINTH REPORT OF THE COMMITTEE ENTITLED:

NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ INTITULÉ:

Monitoring the Implementation
of the Canada-United States
Free Trade Agreement

Contrôle de l'application de l'Accord
de libre-échange entre le Canada
et les États-Unis

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins, Norman K.	*MacEachen, Allan J., P.C.
Bolduc, Roch	(or Frith, Royce)
Bosa, Peter	*Murray, Lowell, P.C.
Cogger, Michel	(or Doody, C. William)
Fairbairn, Joyce	Ottenheimer, Gerald R.
Frith, Royce	Roblin, Duff, P.C.
Gigantès, Philippe D.	Stewart, John B.
Grafstein, Jeramiel S.	(<i>Antigonish-Guysborough</i>)
LeBlanc, Roméo, P.C.	
(<i>Beauséjour</i>)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'honorable John B. Stewart, *président*

Les honorables sénateurs:

Atkins, Norman K.	*MacEachen, Allan J., c.p.
Bolduc, Roch	(ou Frith, Royce)
Bosa, Peter	*Murray, Lowell, c.p.
Cogger, Michel	(ou Doody, C. William)
Fairbairn, Joyce	Ottenheimer, Gerald R.
Frith, Royce	Roblin, Duff, c.p.
Gigantès, Philippe D.	Stewart, John B.
Grafstein, Jeramiel S.	(<i>Antigonish-Guysborough</i>)
LeBlanc, Roméo, c.p.	
(<i>Beauséjour</i>)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 20, 1990
(40)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*), presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Bosa, Bolduc, Cogger, Grafstein, Ottenheimer, Roblin and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Other Senators present: The Honourable Senators Stollery and van Roggen. (2)

In Attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant advisor.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated April 5, 1989, "To monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as any other related trade developments".

The Committee, meeting *in camera*, considered the Ninth Report to the Senate on Monitoring the Implementation of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, as well as the related Staff Report.

After discussion of the said Ninth Report, the Chairman informed the Committee, at 4:27 p.m., that its proceedings would be on record.

The Honourable Senator Bosa moved,—

That the Committee adopt the Ninth Report of the Committee, including the attached Staff Report, and that Chairman table the said report in the Senate.

The question being put on the said motion—

It was resolved in the affirmative.

It was also agreed,—

That the Committee print 1000 copies of the said Report.

The Committee agreed,—

That the staff prepare a preliminary study on the topic of globalization of the world economy.

On motion of the Honourable Senator Fairbairn,—The Committee further agreed,—

That the Chairman be authorized to seek permission of the Senate to make a visit to Mexico in relation to a proposed free trade arrangement between Canada, Mexico and the United States.

At 5:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 NOVEMBRE 1990
(40)

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (*Antigonish-guysborough*), président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bosa, Bolduc, Cogger, Grafstein, Ottenheimer, Roblin et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Stollery et van Roggen. (2)

Présents: Du Centre parlementaire pour les Affaires étrangères et le Commerce extérieur: M. Peter Dobell, conseiller et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 5 avril 1989, le Comité poursuit l'examen du suivi de l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays ainsi que de tout fait nouveau survenu sur la scène commerciale qui y serait lié.

Le Comité étudie à huis-clos, son Neuvième rapport au Sénat sur le Contrôle de l'application de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ainsi que le rapport interne.

Le Comité étudie ledit Neuvième rapport puis le président déclare à 16 h 27 que les délibérations sont désormais enregistrées.

L'honorable sénateur Bosa propose,—

Que le Comité adopte son Neuvième rapport, y compris le rapport interne connexe, et que le président dépose ledit rapport au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est aussi convenu,—

Que le Comité fasse imprimer 1 000 exemplaire dudit rapport.

Il est convenu,—

Que les attachés de recherche fassent une étude préliminaire du sujet du commerce à l'échelle mondiale.

Sur motion de l'honorable sénateur Fairbairn,—Il est de plus convenu,—

Que Le président soit autorisé à obtenir la permission du Sénat, afin que le Comité puisse se déplacer au Mexique afin d'étudier les possibilités d'établir un accord de libre-échange entre le Canada, le Mexique et les États-Unis.

À 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

**MONITORING
THE IMPLEMENTATION OF
THE CANADA-UNITED STATES
FREE TRADE AGREEMENT**

**Report of
THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS**

CHAIRMAN: The Honourable John B. Stewart

NOVEMBER 1990

MEMBERSHIP⁽¹⁾

The Honourable John B. Stewart, Chairman

The Honourable Senators:

Atkins, Norman K.	*MacEachen, Allan J., P.C.
Bolduc, Roch	(or Frith, Royce)
Bosa, Peter	*Murray, Lowell, P.C.
Cogger, Michel	(or Doody, C. William)
Fairbairn, Joyce	Ottenheimer, Gerald R.
Frith, Royce	Roblin, Duff, P.C.
Gigantès, Philippe D.	Stewart, John B. (<i>Antigonish-Guysborough</i>)
Grafstein, Jerahmiel S.	
LeBlanc, Roméo, P.C.	
(<i>Beauséjour</i>)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

⁽¹⁾ The following senators also served on the Committee from time to time during the examination: The Honourable Senators E.W. (Staff) Barootes, Finlay MacDonald (*Halifax*), Heath Macquarrie, Jean-Maurice Simard, Peter Stollery and George van Roggen.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, April 5, 1989:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith, moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as on any other related trade developments; and

That the papers and evidence received and taken on the aforesaid subject before the Committee during the Second Session of the Thirty-third Parliament and the First Session of the Thirty-fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was-
Resolved in the affirmative."

Charles Lussier
Clerk of the Senate

Thursday, November 22, 1990

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has the honour to present its

9th Report

On April 5, 1989, your Committee was given a direction by the Senate to monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada - United States Free Trade Agreement Implementation Act*, as well as on any other related trade matter.

Consequently, the Committee has undertaken a series of hearings on aspects of the Agreement itself and upon related matters and has directed its staff to prepare periodic surveys of developments. These meetings and the research done by the staff have attempted to track how the two governments have met their commitments under the FTA and to gather and examine evidence of the costs and benefits to Canada of the FTA. In addition, the Committee has considered the nature and impact of several other related developments in the international trading system, including the progress of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations, Europe 1992, and the prospect for enhanced North American trade relations as presented by Mexico's trade liberalization agenda.

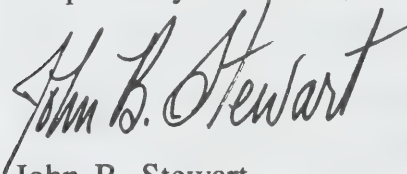
In March, 1990, the Committee submitted its first report under this order of reference. At that time the Committee was of the view that "even though definitive conclusions about the utility of the FTA as a policy instrument, and recommendations flowing from them, will be some years in coming, enough has emerged from the work of the Committee, and from the Staff Report, after the first year under the FTA, to point to some reasonably strong conclusions on issues which demand further and continuous monitoring". To this end, the Committee made several recommendations for new or additional government action.

Since that time the Committee has continued its efforts to follow developments. This report, however, does not seek to advance any new arguments or call for any action additional to that already recommended by the Committee, but rather presents an updated report on developments prepared by the research staff. In some areas, such as dispute resolution there is much to report, while in others there is little new that can be said at this time. As well, a number of new issues are addressed. In particular, the Committee has heard from several witnesses on the problems being experienced by specific sectors of industry in Canada.

Like the earlier staff report, this report attempts to be descriptive rather than judgemental, providing a factual account of various developments. It has also tried to be as wide in scope as possible so as to provide, in one place, a compilation of the many different forces and actions at play in the international trading system. This is done, not to suggest that everything flows from or is related to the Free Trade Agreement, but to place the FTA in the context of the changing global economy. The aim is to allow the reader to assess how those other forces and developments outside the ambit of the FTA have played, and will continue to play, an important role in the process of implementation of the FTA and in the on-going restructuring of the Canadian economy.

The Committee will continue to monitor developments and will report again as appropriate.

Respectfully submitted,

A handwritten signature in black ink, reading "John B. Stewart". The signature is written in a cursive, flowing style with a large initial "J" and "S".

John B. Stewart
Chairman

***MONITORING
THE IMPLEMENTATION OF
THE CANADA-UNITED STATES
FREE TRADE AGREEMENT***

***A Staff Report to the Senate Standing Committee on
Foreign Affairs***

October 1990

Table of Contents

1	Introduction	1
2	Recent Domestic Developments	3
2.1	Tariffs	3
	Scheduled Reductions	
	Accelerated Reductions	
	Anomalies	
	Snap-backs	
	Classifications	
2.2	Canadian International Trade Tribunal (CITT)	5
2.3	Rules of Origin	6
	Working Group	
	Marks of Origin	
	Steel Fastener Inspections	
	Export Declarations	
2.4	Agriculture	7
2.4.1	Ministerial Meetings	7
2.4.2	Border Re-Inspections	8
2.5	Border Shopping	8
	Border Shopping	
	Customs 2000	
2.6	Temporary Rights of Entry	9
2.7	Procurement Review Board	10
2.8	Select Panel on the Automotive Industry	10
2.9	Subsidies and Trade Remedies Working Group	11
2.10	Provincial Barriers to Trade	12
2.11	Canada-United States Trade Commission	12

3	Disputes and Dispute Settlement	15
3.1	Introduction	15
3.2	Chapter 18 Disputes	17
3.2.1	Salmon and Herring	17
3.2.2	Lobster Sizes	19
3.2.3	Issues not Resolved	22
	Plywood Panel Standards	
3.3	Chapter 19 Disputes	23
3.3.1	Red Raspberries	23
3.3.2	Pork	24
3.4	GATT Disputes	26
3.4.1	Yogurt and Ice Cream	26
3.4.2	Sugar Blends	27
3.5	Other Problems	28
3.5.1	Ontario Trucking Regulations	28
3.5.2	Provincial Beer Pricing and Distribution Practices . .	29
3.6	Some Tentative Conclusions	30
4	The Particular Experience of Several Canadian Industries	33
4.1	Cyclical Forces	34
4.2	Witnesses	35
4.2.1	Apparel and Textiles	35
4.2.2	Furniture	39
4.2.3	Agriculture and Food Processing	40
4.2.4	Steel	44
4.2.5	The Automotive Industry	45
4.3	The Absence of Data	46
5	The Institutional Response to the Globalization of The Economy .	51
5.1	The Multilateral Response	51
5.2	European Integration	55
5.3	Asian Co-operation	58
5.4	Mexico	59

Note: Throughout the text the notation (16:14) following a quotation refers to the issue and page number where the citation can be found in the *Proceedings* of the Senate Standing Committee on Foreign Affairs.

1

Introduction

Following the passage of the legislation implementing the Free Trade Agreement (FTA) between Canada and the United States, the Senate gave its Standing Committee on Foreign Affairs a reference to monitor developments under the Agreement as it was being implemented by the two governments and to examine other trade-related developments. To this end the Senate Committee has undertaken a series of hearings on aspects of the Agreement itself and upon related matters and has directed its staff to prepare, and update periodically, a survey of developments.

This report provides background material on new developments flowing from the implementation of the Agreement during the five months which have passed since the Committee first reported on this matter to the Senate, in its Sixth Report, dated March 27, 1990. While the earlier staff report tried to encompass the entire array of issues and developments, as well as provide some observations on possible employment gains and losses, this report is more focused, concentrating on major developments as well as reviewing issues raised by the witnesses the Committee has heard from. It also covers some of the major points of contention before the Canada-United States Trade Commission or at dispute settlement panels, suggesting where and how these disputes, and the procedures used for settling them, relate to the international scene. The multilateral and regional

institutional responses and reactions to the process of globalization, which will have or are already having a major impact on the Canadian economy in general and/or Canada's trade prospects in particular, are discussed in the final section of this report.

The reduced scope of this report flows from two principal causes—the relative lack of new developments during the past six months to report with respect to institutional and governmental responses and the confluence of a large array of structural and cyclical forces which made it difficult to differentiate the particular impacts of the FTA from these broader forces. To illuminate the problem, this report comments briefly on the current state of the Canadian economy, on the quickening pace of economic restructuring and changing modes of production that are apparent world-wide, and on regional and international trade negotiations that are affecting the evolution of the Canadian economy. Where appropriate, the situation has been highlighted by observations made by witnesses who appeared before the Committee.

2

Recent Domestic Developments

2.1 Tariffs:

Scheduled Reductions: The principal development which can be reported with a high degree of certainty is that the removal or reduction of tariffs is proceeding rapidly. At the coming into force of the Agreement 15 per cent of items still under duty went to zero. An additional 35 per cent of items were scheduled for five reductions, two of which are now in place, the third due on January 1, 1991. The remaining half of dutiable items have a ten year schedule for removal, and are also due for the third equal reduction on January 1, 1991.

Accelerated Reductions: As set forth in the FTA and following a notice and negotiation period which began in March 1989, over 400 tariff line items were subject to an acceleration of scheduled reductions, effective April 30, 1990. A call for proposals for a second round of negotiations was issued on February 3, 1990. A list of 1200 items which are being considered for reduction or elimination was published for comment in *The Canada Gazette* on October 6, 1990. Interested parties may comment until November 30, 1990 and the two

governments hope to complete negotiations in the new year for implementation by July 1, 1991.

The Committee was told, with respect to the consultations and the determination of broad industry support, that during the first round of acceleration negotiations:

we attempted to be as broad as we could in alerting industry of the . . . request. The trade associations were all contacted, given copies of the *Gazette* notice and they alerted their members. More than that, where we felt that particularly small companies that might not normally be part of a trade association might not have been aware of it, officials in the Department of Finance, the Department of External Affairs and the Department of Industry, Science and Technology attempted to contact companies and draw specifically to their attention that there was this request and asked for their comments.

When we sat down and reviewed the comments, in some cases there were no comments at all against certain items and in those cases, rather than say "there were no objections and we should proceed," we went back, we tried to assure ourselves, to the extent possible, that anybody with an interest, either for or against, was given the opportunity to voice that opinion. (16:14)

In the current round, the same process was to be followed, with the additional requirement that any re-submission indicate how the situation had changed since an earlier rejection. In response to concerns about the shortness of time for comment and the scope of consultations raised following the first round of accelerations, the Department of External Affairs and the Department of Finance extended the period of time for making proposals and taking comment to eight weeks from the previous three and six respectively.

Anomalies: The tariff acceleration process also makes possible the elimination of "anomalies" created by the original tariff reduction schedule, such as that outlined for the Committee by witnesses from the furniture industry. They told the Committee that the tariffs on furniture were on a five year reduction schedule, while tariffs on their principal input, upholstery material, were on a ten year schedule along with most other textile products. The Canadian International Trade Tribunal (CITT) was instructed to review this and other anomalies over the summer. It requested submissions by June 22 and provided a month for

interested parties to respond to those requests. As a result some 56 tariff items in twenty finished product categories were investigated. The CITTs report was given to the Minister of Finance on October 15, 1990, who must table it in Parliament within 15 days.

Snap-backs: The FTA makes provision for a temporary "snap-back" of duties on seasonal fruit and vegetable products, and this clause was invoked by Canada without difficulty, for the first time this past summer. In this instance, the tariff on asparagus was to be raised 3 per cent, back to the pre-FTA level of 15 per cent, for the months of May and June when imports from the United States were entering Canada at less than half the historical price. The "snap-back" tariff was in fact removed after being in place for only two weeks.

Classification: The United States moved to the Harmonized System of tariff classification on the same date the FTA came into force and some of the changes resulted in higher tariffs or quota restrictions on Canadian goods destined for the United States.

After initial delays, Canadian and U.S. officials met to discuss some of these problems on a bilateral basis, and a number of steps have been taken to alter classification decisions. Some items were merely technical changes and were dealt with accordingly, while others were dealt with through the tariff acceleration talks. A few issues remain in dispute. One area where difficulties persist is items containing sugar blends. Canada previously had a sizeable quota, but the shift to the Harmonized System in the United States reclassified sugar dextrose blends into a category with a much smaller quota available for Canada. This matter is further discussed below in the section on disputes.

2.2 Canadian International Trade Tribunal (CITT)

As well as conducting the investigation into tariff anomalies noted above, the Canadian International Trade Tribunal (CITT) has completed an extensive examination of Canada's textile tariff and quota system and made a series of recommendations to improve the competitiveness of the Canadian industry, including some unilateral actions to open the Canadian market¹. The Government

¹ CITT *An Inquiry Into Textile Tariffs* Ottawa: Minister of Supply and Services. February 1990. The report was released to the public on March 23, 1990.

is still considering the recommendations, which include significant tariff reductions for textiles and input products from other countries.²

In October the CITT began an inquiry, outside of the ambit of the FTA, into the competitiveness of Canada's fresh and processed fruit and vegetable industry. After initial hearings in Ottawa, the inquiry will travel across Canada beginning in November. The CITT will examine the entire industry from the farm gate to the retail store and will compare costs, subsidy and other support mechanisms, tax levels and the impact of market management arrangements in Canada and the United States. The inquiry will do detailed research on about 10 of the 70 fruits and vegetables grown in Canada, and another 14 or so products will be given a more general examination.³

2.3 Rules of Origin

Working Group: The bi-national working group established by the Commission to assist in the development of joint rules and procedures for ensuring compliance with rules of origins first met in April 1990. A meeting of the technical committee was held in September and an agreement reached on a number of technical rules was announced at the October 11, 1990 meeting between John Crosbie and Carla Hills.

Marks of Origin: Some evidence was provided to the Committee that a few Canadian exports, particularly steel and wood products, were being subjected to increased border scrutiny, to determine that they were adequately marked as to origin. These matters have been dealt with on a bilateral basis as they arose, and have been resolved to the satisfaction of the two industries.

² Tariffs on goods of U.S. origin are already slated for elimination under the FTA, although some remaining quotas and the double transformation rule set forth in the FTA will still provide significant barriers to the free flow of textiles and apparel between Canada and the United States. Double transformation is discussed in Section 4.2.1 (Apparel and Textiles).

³ Although the terms of reference set forth by the Governor-in-Council do not include specific mention of Mexico, given the recent decision by Canada to participate in the Mexico-U.S. trade negotiations, the CITT is expected to consider the role of Mexico's fruit and vegetable industry, especially tomatoes.

Steel Fastener Inspections: During 1990 the United States instituted new inspection requirements for foreign origin steel fasteners, partly to prevent the entry of sub-standard products from Third World producers, and partly to protect higher-cost U.S. producers. Given the large amount of bilateral trade in automobiles, autoparts and construction material, some Canadian manufacturers feared that they would be disadvantaged *vis à vis* their U.S. competitors and petitioned for relief. After consultations between officials, Canadian origin steel products have been exempted from compliance with the new U.S. rules.

Export Declarations: As part of an agreement to simplify and improve the collection of trade statistics, Canada removed the requirement for a B13 Export Declaration Form for most goods destined for the United States from Canada on June 1, 1990. The Memorandum of Agreement signed on July 27, 1987 provides that Canadian and U.S. Customs, and Statistics Canada and the U.S. Bureau of the Census, instead will use each other's import statistics to produce their own export statistics. As a result, trade between the two countries will be better measured and over 200,000 documents will be eliminated each month. Goods exported to a country other than the United States, or in transit to another country through the United States, will still require a B13 form, as will certain strategic goods.

In July, the U.S. Bureau of the Census issued a proposal which, if implemented, would eliminate the need to collect a Shipper's Export Declaration (SED) on shipments destined for Canada.

2.4 Agriculture

2.4.1 Ministerial Meetings

The agriculture ministers of the two country's held the first of 1990's two FTA required meetings on June 11. They concentrated on multilateral issues, mainly focusing on the GATT impasse over eliminating agriculture subsidy practices. However, Mr. Mazankowski and Mr. Yeutter also discussed the continued delay by the United States in implementing the plan to reduce re-inspections of Canadian meat and Canada's threat to institute retaliatory tariffs over U.S. sugar blend rules.

⁴ See Section 3.4.2 (Sugar Blends).

2.4.2 Border Re-Inspections:

Throughout 1989, Canadian meat exporters complained about increased, exaggerated, and disruptive border re-inspections of Canadian meat shipments to the United States. Although an agreement between Canada and the United States was reached in February, 1990, to reduce the number of re-inspections, at the time of writing the agreement had not been implemented. The U.S. Department of Agriculture published the proposed regulations required to implement the agreement in the *Federal Register* at the start of the summer. The large number of submissions received led to an extension of the public consultation phase by an additional 30 days. At the September 5, 1990 close, over 2,400 submissions had been received, and USDA officials indicated it could be several months before they could proceed with the open borders plan.

Although there has been some industry and legislative resistance to moving this agreement forward, the principal opposition seems to come from the private American companies which have contracted with the government to provide the inspections, and which fear reduced business if the agreement is implemented. As well, a number of Congressmen have suggested that they will introduce legislation to kill the U.S.D.A. plan for "open borders" by specifying that only U.S. inspectors could carry out U.S. inspections.⁵

2.5 Border Shopping

As reported in the earlier staff report, border crossings by Canadians increased considerably in 1989, and have remained high through the first half of 1990. In fact, line-ups at some border crossings can often exceed two hours in length.

Border Shopping: U.S. and Canadian promoters have opened several new shopping centres adjacent to the border on the U.S. side, in order to capitalize on the increased numbers of Canadians travelling to the United States to shop. One such centre has even provided change rooms so that shoppers can discard their

⁵ The FTA, in Article 708.3, says that "where for agriculture, food, beverage, and certain other related products, the parties have harmonized or accepted the equivalent of each other's inspection systems, certification procedures or testing requirements . . . the importing party may examine such goods . . . only to ensure that the exporting party has . . . determined or certified . . . that such goods meet the standards or technical regulations of the importing party".

old clothing and wear their new purchases home without cluttering parking lots or neighbourhoods close to the border with garbage. A study conducted by John Winter Associates for the Committee for Fair Shopping (a lobby group pushing for reduced Sunday shopping restrictions in Ontario) suggested that half the population of the Niagara region shops in the United States at least once a week, spending \$115 million a year, half of that on groceries. One newspaper examined a wide array of goods available on both sides of the border, in some cases in outlets of the same retail chain, and discovered that even when all duties and taxes were paid, many items were cheaper in the United States.

Customs 2000: In March, 1990, Revenue Minister Otto Jelinek announced a package of new procedures designed to speed the over nine million commercial shipments and 100 million annual border crossings. This included reduced paperwork for some exporters and importers, and express lanes for those with nothing to declare. Nevertheless, border crossing delays continued throughout the summer, as implementation of the program has been slow.

2.6 Temporary Rights of Entry

Initial data suggest that about five times more Canadians than Americans are taking up the right to cross the border temporarily⁶ to work. Over 4,000 Canadians were transferred inside their companies to the United States in 1989, while only about 600 U.S. citizens were sent to Canada. The number of U.S. professionals entering Canada was considerably higher, but still only half the level of Canadians going to the United States.

One area of temporary entry which has received some attention has been the travel to Canada of crews of U.S. technicians and industrial construction workers to service and install equipment manufactured in the United States.⁷ The FTA was not thought to apply to this type of work and Trade Minister Crosbie has stated "that the after-sales service provision of the FTA was not intended to include hands-on installation, maintenance or after sales service in the construction industry". However, immigration officials have taken a narrower view of what constitutes the construction industry, and have been admitting highly qualified

⁶ That is, for a period of up to five years.

⁷ In one case, some of the equipment in question was delivered over twelve years ago and has been serviced by Canadians in the interim.

specialists to supervise and train workers, or to install specialized or advanced technical equipment. This decision has left some union groups worried that the work they have done in equipment installation and maintenance will be open to contracting out to U.S. companies and workers.

2.7 Procurement Review Board

Pursuant to Article 13 of the FTA, Canada's implementing legislation established the Procurement Review Board to receive and decide challenges respecting the conduct of the procurement process from suppliers who have a reasonable prospect of being awarded a government contract⁸. These bid challenge mechanisms allow potential suppliers to complain about irregularities in the bidding or contract award process. In its first year, the Board received a number of requests for review, and has already issued several decisions which have served to push Canadian procurement practices more into conformity with the transparency provisions of Article 1305.4. For instance, the Board's first decision confirmed the need for advance publication of procurement proposals, especially for single source tendering⁹.

As well, the Department of Supply and Services (DSS) has abolished its "source lists" for contracts for goods and services that exceed \$25,000, although these lists will be maintained for purchases below this level. DSS also makes available lists of all its contracts open for bidding in a daily publication and on an electronic bulletin board. Both of these developments should improve access to government contracts for non-traditional suppliers, as well as for the U.S. companies which the procedures were designed to serve under the terms of the FTA.

2.8 Select Panel on the Automotive Industry

The Select Panel continues to suffer from the shortcomings outlined before the Committee by its Canadian co-chairman, Darcy McKeough. The Panel is divided,

⁸ The United States already had bid challenge mechanisms in place which met the GATT and FTA requirements.

⁹ *Re. LansPlus Inc.* 3 TCT 2045.

largely along national lines, over what its principal task should be—whether first to consider content requirements, or to examine the global competitiveness of the industry at the same time, and then produce a balanced package of policy proposals to the two governments.

At its meeting held August 1, 1990 in Toronto, the Select Panel decided, on a divided vote¹⁰, to recommend that the two governments alter the Free Trade Agreement by further increasing the required North American content for vehicles to qualify for duty free treatment¹¹. The Panel's majority concluded that this change would benefit the North American economy as a whole, while Canadian officials calculated that most of the gain would accrue to the U.S. side, with most of the costs borne by Canada¹². Trade Minister Crosbie immediately rejected the Panel's recommendation, stating that it was too early in the Panel's work plan for him to adopt a single recommendation and that he would wait for the completion of the study on competitiveness before making a final judgement.

2.9 Subsidies and Trade Remedies Working Group

Pending the completion of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, the bi-national group that was established to negotiate new rules on subsidy practices and the trade remedy laws used to adjudicate disputes, has been undertaking preparatory studies of the issues that it will ultimately discuss over the next 3 to 5 years. Little progress can therefore be reported. The Canadian

¹⁰ The panel divided along national lines, with the exception of the Big Three. Two of the Canadian subsidiaries supported the majority, while the third Canadian subsidiary was opposed.

¹¹ Changes introduced in the FTA have already effectively raised the North American content requirement by altering the calculation of what is included as a cost of production. It has been estimated that the 50 per cent requirement of the FTA is equivalent to about 60 per cent under Autopact rules. The change recommended by the Select Panel may move that to nearly 80 per cent.

¹² Adopting higher content rules is thought to have a negative impact in Canada since the United States has a lower tariff on imported cars and parts from third countries than does Canada. Accordingly, companies not seeking or unable to meet the higher content requirements would be more likely to import and/or assemble vehicles and parts directly into the larger market. In the long run, higher content rules would favour new investment by non-Autopact companies in the United States for the same reason.

side decided in early 1990 to expand the scope and number of its research studies on U.S. subsidy practices and expects more complete results later in the year. This will include a large data base of federal, state, provincial and municipal assistance programs.

2.10 Provincial Barriers to Trade

No discernable progress has been made in the negotiation for the removal of provincial barriers to trade in alcoholic beverages, although several tentative agreements have been elaborated. As noted below, the United States has commenced a Section 301 investigation into these practices, and may bring a complaint to the GATT.

The provinces have come very close to signing the new agreement on government procurement that was negotiated in October 1988 and finalized in September 1989. Nine provinces agreed, at the first meeting after the failure of the Meech Lake Accord, to put the agreement for signature at the October Premier's meeting. Although Quebec was not represented at the summer meeting, and has stated that it will not attend federal-provincial meetings, its government has indicated that it will participate in the agreement. However, at the September 27, 1990 meeting of provincial trade ministers, at least two provinces indicated that they were re-considering their commitment or seeking exemptions from some provisions. The Agreement may therefore not move forward for signature at this time.

2.11 Canada-United States Trade Commission

Minister of International Trade John Crosbie and United States Trade Representative Carla Hills held the third meeting of the Commission in Toronto on May 18, 1990. They made several minor announcements, generally reiterating announcements made at previous meetings or initialling agreements already reached on tariff accelerations and the formation of several working groups. A large number of continuing disputes were also discussed without evident resolution. Many of these are discussed in the section of this report that follows.

The fourth Commission meeting, originally scheduled for November, was advanced to October 11, 1990, to coincide with the Quadrilateral Trade Ministers

Meeting held in St. John's, Newfoundland. At this meeting the two trade Ministers announced some changes to the list of and qualification for those eligible for temporary entry and agreed to move forward on a second round of tariff accelerations.

3

Disputes and Dispute Settlement

3.1 Introduction

The Canada-United States Free Trade Agreement established additional new mechanisms to work out the inevitable disagreements that arise from differing interpretations of its provisions and the sometimes conflicting interests of economic actors in the two countries. Temporary new procedures have also been set up to resolve differences of opinion relating to subsidies, countervail and anti-dumping actions while negotiations are being undertaken bilaterally and multilaterally through the GATT to define what constitutes a subsidy and what support arrangements will be permitted and what will not.

The new dispute resolution mechanisms (DSMs) fall into two categories—those used for the management of the FTA and for assessing new laws, regulations or practices introduced by either side (Chapter 18); and those required for the interpretation of existing countervailing and anti-dumping law (Chapter 19). The Canada-United States Trade Commission which Chapter 18 provided for is also

able to address larger questions, or to review disputes about GATT matters¹³. These new mechanisms have the potential for improving on some of the deficiencies and limitations of the GATTs dispute settlement mechanism—delays in setting panels, lengthy deliberations, limitations to the adoption of reports and the authorization of retaliation. For instance, dispute settlement mechanisms under Chapter 19 set strict deadlines, the process is automatic once requested, and decisions are binding. However, these improvements do not hold true under Chapter 18. Issues are referred to Chapter 18 panels only if the Commission sends them there, and only two of some twenty issues have been sent to panels so far. Even those two panel decisions, which were reported on an accelerated timetable, were subject to a good deal of subsequent bargaining and negotiation before settlements were finally reached since neither side had requested binding arbitration.

While the FTA does not require that the Commission refer matters to panels if a mutually agreed course of action for resolution or further study is arrived at by the Commission, it was expected that these political level consultations would be replaced by panel determinations under the new DSMs if agreement was not reached within the time frame suggested for the Commission in the FTA¹⁴. In practice, the Commission has chosen to keep issues within its own purview, presumably when it does not consider that they are ripe for settlement. For instance, the first dispute sent to the Commission, over plywood standards in Canada and the United States, has been at issue for years and appears to be moving no faster towards resolution since its referral. The Commission has simply recognized the already on-going consultations and expert examination as a part of its work and awaits their completion.

¹³ Since the GATTs various provisions have been incorporated into the FTA.

¹⁴ Article 1804 provides for consultations between the parties over any matter that one side so requests. If no satisfactory resolution emerges within thirty days, either side may request, in writing, a reference to the Commission (Article 1805.1) which, unless otherwise agreed, must meet within ten days (Article 1805.2). The Commission itself is only instructed to "endeavour to resolve the dispute promptly". Article 1806, which in some cases requires, and, in others allows for referral to binding arbitration, implies that the Commission will normally resolve disputes or refer them to panels within thirty days, although it is explicitly required to do so only for those disputes which require binding arbitration. Article 1807.2 provides that either party can request a panel "if a dispute has been referred to the Commission . . . and has not been resolved within a period of 30 days after such referral, or within such other period as the Commission has agreed upon."

This Report briefly surveys developments relating to the principal disputes handled under the new FTA procedures and draws some conclusions relating to their efficacy. It should be noted that while the total value of the traded goods covered by these disputes amounts to something less than one per cent of the trade between the two countries, and in some case is extremely small—only a few million dollars—these disputes can have a very real impact on the companies involved.

3.2 Chapter 18 Disputes

3.2.1 Salmon and Herring:

The first test of the new Chapter 18 panel procedures was launched in May, 1989 when the United States requested an examination of Canada's new fish landing regulations. This bilateral dispute had begun some time earlier, in April, 1986, when the USTR had initiated a Section 301 investigation into Canada's export prohibition on unprocessed salmon and herring.¹⁵ The United States had brought a complaint to the GATT which, in March of 1988, determined that these provisions were contrary to the GATT. Canada undertook at that time to bring its regulations into conformity with GATT rules.

As a result of Canada's failure to implement changes, the USTR proceeded in early 1989 to complete its domestic trade remedy procedures which included the Section 301 investigation which confirmed the GATT finding that Canada's existing regulations violated U.S. rights and proposed unilateral retaliation against a range of Canadian products. In the face of this threat, Canada responded speedily and, on April 26, 1989, announced new fish landing requirements which it claimed were GATT consistent. In order to ensure the effective management and conservation of fish stocks, unprocessed fish would still have to be landed in Canada. In effect, the regulations prohibiting export remained unchanged, but an entirely new justification for them was promulgated.¹⁶

The United States government disputed this assertion, claiming that the new landing rules in reality continued to be an export prohibition designed to protect

¹⁵ Article XI:1 of the GATT prohibits the imposition of this kind of export restriction.

¹⁶ GATT Article XX(g) allows the derogation from other GATT obligations "relating to the conservation of exhaustible natural resources."

jobs in Canada. It then asked for consultations under the FTA's new dispute settlement provisions. A panel was established and asked to report by September 1989. The United States agreed that it would suspend further action under Section 301 until the panel completed its work.

The panel found that the 100 per cent landing requirement that Canada had imposed was not justified. It said:

As presently constituted, Canada's landing requirement is a restriction on *sale for export* within the meaning of GATT Article XI:1 and hence *prima facie* is incompatible with Canada's obligations under Article 407 of the Free Trade Agreement¹⁷.

However, rather than stopping there, as GATT panels generally would, the binational panel made a further recommendation as a part of its findings:

that Canada could bring its landing requirement within Article XX(g) by structuring it along the lines described in Paragraph 7.40 [which says] one way that a landing requirement could be considered *primarily aimed at* conservation would be if provision were made to exempt from landing that proportion of the catch whose exportation without landing would not impede the data collection process.¹⁸

The panel suggested that an 80 per cent to 90 per cent landing requirement for each fishery or related fisheries could be acceptable as a conservation measure.

While both national governments claimed victory, portions of the fishing industry in each country registered strong objections. Canadians argued that if the landing requirements were altered to reflect the full findings of the panel, Canadian shore workers would lose the exclusive right to process fish caught in Canada; Americans complained that access by U.S. processors to Canadian fish would be severely constrained.

Although the panel had reported by the end of September, the Commission heads—USTR Carla Hills and Minister of International Trade John Crosbie—were

¹⁷ *In the Matter of Canada's Landing Requirement for Pacific Coast Salmon and Herring* Final Report of the Panel October 16, 1989. Mimeo. p. 54.

¹⁸ *Ibid.*, p. 54 and p. 53.

unable by the time that their formal meeting in November took place, to agree on what action to take. Accordingly, the issue was set aside at that meeting and discussion continued over the winter. A tentative agreement was reached on February 22, 1990, although final details were not hammered out with state, provincial and industry officials until mid-March. The final agreement allows U.S. fish packers access to 20 per cent of Canada's salmon and herring catch in 1990, and 25 per cent in each of the three following years after which the Commission will review the issue.

During the 1990 season, when the agreement was first put to the test, only about five per cent of the catch, that is, one quarter of the amount eligible, was directly exported to the United States without first being landed in Canada. However, commentators have said that this number could rise significantly if the value of the Canadian dollar falls or if this season's unusually large catch in both countries is not repeated.

3.2.2 Lobster Sizes:

This dispute centres around 1989 amendments to certain provisions of the *Magnuson Fishery Conservation and Management Act* restricting the inter-state sale and transport of lobsters below a certain size in the United States.¹⁹ During the debate leading up to the adoption of the FTA, several U.S. legislators attempted to amend U.S. trade legislation to extend these restrictions to lobster imported from Canada, where a different physical climate and conservation regime has led governments to permit the landing of smaller lobsters, a large proportion of which have been exported to the United States. The U.S. Administration successfully resisted this Congressional initiative.

When the *Magnuson Act* came up for re-authorization in September 1989, Maine's congressional delegation introduced companion resolutions into the House and Senate which would extend the ban on the sale, transport and possession of "short" lobsters to all lobster consumed in the United States, and not solely to lobster caught under U.S. federal licence or in U.S. federal waters. Under the legal formula that was in place at the time Canadian lobster shorter than the prescribed length was allowed into the United States if it was clearly identified as

¹⁹ The first federal level restrictions on lobster size were added to the *Magnuson Act* in 1985, and generally conformed to the 1983 recommendations of the New England Fishery Management Council.

being of Canadian origin. Canadian representatives in Washington brought these legislative initiatives to the attention of U.S. officials at each stage of the legislative process. This included making official protests on October 6, 1989, after the House version of the measure first passed at committee stage, and again in early November when the bills went to the floor of the House and Senate. Formal consultations between the two governments, were held in early November, and the U.S. Administration agreed to press Senator Mitchell, the sponsor of the resolution, to hold over the proposed measures.

In the course of negotiations with the Administration over the language of the bill, Senator Mitchell agreed to limit the application of the restriction on foreign lobster to live lobsters only.²⁰ This offer did not meet with Canada's approval, which continued to press the Administration to block the amendment entirely.

While the Administration thought it had succeeded in arranging for all amendments relating to the size of imported lobster stood over, a regular practice for deferring action on controversial legislation in Washington, Senator Mitchell succeeded at the last moment in having the *Magnuson Act* re-authorization, including the provisions restricting the size of imported live lobster, attached to another important piece of legislation which was passed hastily in the dying days of the 1989 legislative session.²¹

The Canadian government petitioned the President to veto the bill, on the grounds that the section containing the amendments to the *Magnuson Act* was contrary to the FTA. This presented the President with a difficult choice since the larger bill included provisions relating to drift-net fishing that had great importance for U.S.-Japan relations and for the U.S. fishing industry. Had the President vetoed this legislation in order to strike down the section dealing with imported lobster the Administration concluded that the larger legislation, which it badly wanted, would not make its way through Congress again before the next election.

²⁰ The original amendment would have banned frozen, cooked and canned lobster as well, but since these products could be easily marked as to origins, it was not thought such a ban would meet the GATT Article XX test of being "primarily aimed at conservation". Nevertheless, several states have instituted such bans. In this regard, Canada has officially requested consultations under FTA Chapter 18, but has so far delayed moving to panel resolution.

²¹ The 1989 amendment to the *Magnuson Act* is Section 8 of the 1989 *National Oceanic and Atmospheric Administration Ocean Coastal Programs Authorization Act*, Pub. L. No 101-224 Section 8, 103 Stat. 1905, 1907 (1989).

President Bush signed the bill into law on December 12, 1989. The Canadian government immediately issued a complaint to the Canada-United States Trade Commission and officially requested a Chapter 18 panel review of the consistency of the new U.S. law with the obligations of the FTA on December 21, 1989.

A panel was struck in January 1990. It provided an initial report to the two governments by the mid-April deadline, which was not made public. Instead, both governments consulted with industry representatives through April and May and the matter was discussed at the Commission meeting held in Toronto on May 18, 1990, after the deadline for submitting a final report had already passed. The two governments released the panel findings a week later, on May 25, 1990.

The panel was asked to examine whether the new U.S. regulations were consistent with Article 407 of the FTA, which incorporates GATT Article XI. This article bans border restrictions or prohibitions against the importation of goods, unless they can be justified under one of the general exceptions provided in Article XX which includes the right to conserve exhaustible natural resources. If the panel found the U.S. measures a violation of Article XI, they were asked to determine if the measures were subject to an exception applicable under FTA Article 1201, which incorporates GATT Article XX.

The panel failed to reach a unanimous decision. The majority, in a lengthy and complicated legal opinion, found that the new U.S. regulations were acceptable under the FTA—that they were not a restriction on import since they applied to all lobsters, including domestic ones. Therefore, said the majority, the U.S. size restrictions could not be considered a border measure, even though they had the effect of prohibiting entry at the border. This meant that GATT Article XI, which bans restrictive border measures, did not apply. Accordingly, they declined to consider whether the restrictions were in fact primarily a conservation measure. Instead they contended that the matter would more properly fall under GATT Article III, which specifically prohibits the application of internal measures in such a way as to offer protection to domestic production. Having done so, however, they declined to consider this issue, on the grounds that Article III had not been placed before the panel by the Commission.

The minority argued that the U.S. regulations did conflict with Article XI, and that they also violated Article XX(g) since they were not primarily aimed at conservation. The minority was unable to determine the injury these violations might cause to Canadian lobster exports, since little information had been presented in this regard.

Unlike the panel on fish landings, this one did not look for solutions or make recommendations, choosing only to rule on the very narrow questions they had been asked to address. Other panels may have to be convened if the additional issues are not fully addressed during the consultative phase now underway.

The Commission decided not to adopt the panel findings, and instead referred the matter for consultation among industry representatives in both countries. Canadian and U.S. lobstermen met across the summer to consider what measures could be adopted, and how future disagreements could be solved. On July 18, 1990 the industry agreed that the U.S. current minimum size could be applied to Canadian lobster destined for the United States, but that increases in the U.S. minimum size scheduled to come into effect should be postponed for the next three years. Officials of the two governments are thought to have accepted the industry agreement at a meeting held in early September 1990, but no announcement has been made, and no action was taken at the October 11, 1990 meeting of the Canada-United States Trade Commission.

3.2.3 Issues not Resolved:

Plywood Panel Standards: An on-going dispute over performance standards for plywood and several other classifications of manufactured wood panel products led the United States to delay implementation of tariff reductions on these classifications of goods when the FTA came into force. The United States contended that Canada's higher standards were actually a disguised barrier to trade. An exchange of letters that forms part of the FTA took notice of this dispute and provided for the review, upon request by the United States, of the then-pending Canada Mortgage and Housing Corporation decision regarding the approval of U.S. C-D grade plywood for use in Canada. The subsequent CMHC decision not to approve the U.S. panel products led the United States to suspend the previously agreed tariff cuts. In response to this unilateral U.S. action, Canada suspended implementation of tariff cuts on the same products and requested consultations under Chapter 18 of the FTA.

The dispute was referred to the Commission on January 2, 1989 and remains unresolved. It has not been sent for panel resolution, the two countries preferring instead to reach a negotiated solution through consultations and an assortment of bi-national working groups. The first round of consultations was held, at the official level, on January 31, 1989. Subsequently, the issue was raised at the

March 13 meeting of the Canada-U.S. Trade Commission and again at the November 30 meeting. At the latter meeting the Commission addressed a letter to the expert working group, requesting an expedited conclusion of their work by February 28, 1990. Although that deadline was missed, new technical recommendations were eventually submitted to the governments and a joint standards drafting group was formed following the May Commission meeting. This group was supposed to develop new standards by July, 1990, but no progress has been reported as of October, 1990. It is not expected that new standards will be available for consideration by the two governments before early next year.

A number of other Chapter 18 disputes remained unresolved. There is no sign of them being referred for panel resolution, nor has either government outlined an alternative program for their resolution. In a dispute over beer pricing and distribution practices, failure to take such action has led to the commencement of two 301 investigations in the United States and a possible anti-dumping action in Canada. In another case, the failure of the United States to respond to a GATT ruling on new U.S. restrictions on sugar blends has led Canada to prepare a list of items for retaliation. Both of these matters are discussed further below.

3.3 Chapter 19 Disputes

3.3.1 Red Raspberries

Chapter 19 procedures have worked better than those under Chapter 18. The first of the issues referred to a Chapter 19 panel for review—an examination of an anti-dumping order issued by the International Trade Administration (ITA) of the U.S. Department of Commerce against red raspberries from Canada—reported in December, 1989²².

The panel found that one of the three Canadian companies had been properly subject to anti-dumping duties under U.S. law, but remanded the other two cases back to the ITA with an instruction to provide further explanations within 30

²² Article 1904 Binational Panel USA-89-1904-1 *In the matter of Red Raspberries from Canada: Clearbrook Packers, Inc., Marco Estates Ltd./Landgrow and Mukhtiar & Sons Packers, Ltd. v. United States Department of Commerce, International Trade Administration*. December 15, 1989.

days. At that stage the panel indicated it would determine if the evidence that the ITA had used constituted "substantial evidence" as required under ITA rules. When the ITA reported back, the Panel found "the Department's explanation for its rejection . . . to be legally deficient and, therefore, remands with instructions that the Department calculate [again]"²³. Following the ordered recalculation, a zero dumping margin was found and the original order revoked.

While the panel process took 283 days, 32 less than the maximum allowed by the FTA and about half the usual time required for review through the U.S. courts, the 30-day remand process was extended and ultimately concluded after 133 days, with the issuing of the rescission order on May 11, 1990. However, the rescission of the anti-dumping duty ordered as a result of the panel report, applies only to the review period covering June 1986 to May 1987. On July 9, 1990, the U.S. Commerce Department announced preliminary dumping margins ranging up to 6.45 per cent for two subsequent administrative review periods. The Department of Commerce will be in a position to impose anti-dumping duties on the same basis that had earlier been rejected by the panel, there being no obligation either on future panels or on national government agencies to follow panel instructions beyond the single case to which they apply. Nevertheless, there does appear to have been some improvement in procedures, data collection, and analysis arising from the panel decision which could bring continuing benefit.

3.3.2 Pork

Over the years various U.S. trade courts and tribunals have undertaken investigations of alleged subsidies to Canadian pork producers. In a number of instances the U.S. industry has contended that subsidies paid to upstream producers should also be assigned to downstream products and a countervailing duty (CVD) imposed.

In 1985 a U.S. trade court found that live hogs from Canada were subsidized and causing injury, and imposed a countervailing duty. In 1987 U.S. pork producers petitioned for further relief, this time contending that Canadian hog producers were circumventing the CVD by decreasing exports of live hogs and increasing exports of fresh, chilled and frozen pork. In this case the court determined that,

²³ *In the matter of Red Raspberries from Canada* Article 1904 Binational Panel USA-89-1904-1, April 2, 1990.

even though hog producers were subsidized, there was no direct subsidy paid to pork processors.

Changes to U.S. trade law made by the *Omnibus Trade and Competitiveness Act* of 1988 now allows such a connection to be made. Section 1326 of this *Act* permits the U.S. International Trade Commission (ITC) to examine the economic relationship between producers and processors and to conclude that the two constitute a single industry. A complaint was soon brought under the new rules. After a preliminary ruling in which the Commerce Department imposed a duty of \$.039 per kilogram based on the deemed pass-through of the subsidy to hog producers, the ITC in its final determination of injury imposed a countervailing tariff to \$.079 per kilogram.

This matter has been reviewed by no less than three panels: two Chapter 19 panels examined the CVD and injury determinations, and one at the GATT examined the compatibility of the U.S. process for calculating the pass-through of subsidy with GATT rules. The GATT panel reported in early August 1990, ruling that the countervailing duty imposed by the United States violated GATT rules on the grounds that the 1988 amendments to U.S. trade law which allow the automatic pass-through of a subsidy to downstream producers is not consistent with GATT rules which require substantial evidence. If the GATT adopts the report, it could order new calculations to be made, or it could order that the duties already collected be reimbursed. This decision is being resisted by some U.S. legislators, who have urged USTR Carla Hills to prevent the adoption of the panel report at up-coming Council meetings. At the October 3, 1990 GATT council meeting the panel report was not brought forward for approval, due to a very full agenda.

Resisting the GATT panel may be a moot point, since the FTA Panel which has examined the question of the degree of injury reported on August 24, 1990 and remanded the ITC's Final Determination for reconsideration "because it relied heavily throughout on statistics which appear at best questionable and that this reliance coloured the ITCs assessment of much other evidence." The ITC was instructed: "to reconsider the evidence on the Record, and more particularly the figures on Canadian pork production for action consistent with the Panel's decision and to provide the results of the Panel within 60 days."²⁴ The second FTA panel also remanded the calculation of the amount of subsidy which can be

²⁴ USA 89-1904-11 *In the matter of Fresh, Chilled, or Frozen Pork from Canada* Memorandum Opinion and Remand Order at page 5.

attributed to down-stream producers back to the U.S. agency responsible, seeking evidence that the subsidies were indeed harmful to the U.S. industry. The panel did not rule on whether the U.S. law was GATT consistent, since it took the position that this matter was not before it.

Since the FTA does not supersede these U.S. rules, which were enacted under the *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, it may be that the various U.S. agencies will simply re-apply and re-calculate using better evidence and re-impose duties later. And while a GATT panel has questioned features of the *Act* and the way they are being applied, a GATT member can resist the adoption of a GATT finding indefinitely. Hence the situation faced by Canadian pork producers remains quite uncertain.

3.4 GATT Disputes

The ultimate resolution of the pork dispute, and those others which are concerned with subsidies, could be substantially affected by the outcome of the Uruguay Round, where an attempt is being made to eliminate or control most agricultural subsidy programs, and where definitions of what constitutes a subsidy are also being negotiated. Progress in Geneva may preclude the need for much work in the bilateral Subsidies and Trade Remedies Working Group, although a "big" package is no longer expected to emerge, especially in agriculture subsidies.

3.4.1 Yogurt and Ice Cream

Canada's own record for accepting and implementing unfavourable GATT rulings is also uneven. At its October, 1989, Council meeting the GATT released a panel report which found Canada's restrictions on the import of ice cream and yogurt products to be inconsistent with Canada's GATT commitments. This panel had been convened at the request of the United States.

Canada agreed to the adoption of the report by the GATT Council, but indicated that the changes required to implement the report would not be made until the Uruguay Round of the MTN is completed at the end of 1990. However, Deputy USTR Rufus Yerxa reportedly warned the GATT during the July 11, 1990, Council meeting that Canada's strategy of ignoring the panel report and

attempting to change the GATT rules²⁵ was "unacceptable". It has also been suggested that the United States is preparing to offer the GATT a detailed report for authorization to suspend concessions²⁶. However, before any GATT authorized retaliatory action can be taken, Canada, like all other GATT members, must approve.

3.4.2 Sugar Blends

The United States has long used quotas to keep imports containing sugar from threatening its heavily protected domestic sugar and sugar beet industry. On January 1, 1989 the United States refused entry of sugar dextrose blends from Canada on the grounds that the blends should now be classified as pure sugar, under the Harmonized System of Tariff Classification, and were subject to a much smaller quota. Canada immediately complained to the United States, seeking a restoration of the former quota and tariff levels. In May 1989 the government announced its intention to exercise its GATT rights, suggesting to the GATT that the U.S. conversion had not maintained a balance of benefits as required by Article XXVIII. Canada then prepared a list of trade concessions it intended to withdraw, which it notified to the GATT in June, 1989.

At the same time, Canada and the United States undertook informal consultations at the GATT, and agreed to refer the matter to an outside arbitrator. This was done under the FTA's dispute avoidance procedures, although the arbitration was undertaken outside the aegis of the GATT and the FTA. Both sides nevertheless agreed to abide by the decision. The arbitrator ruled in January, 1990, that Canada was justified in seeking compensation but did not quantify the injury. If Canada does seek to institute retaliatory tariffs, or remove some other trade concessions, it does not require any further GATT approval. The United States could, however, seek a panel review should Canada do so.

The United States has recently announced that, in response to a separate GATT finding in a case brought by Australia, it would be replacing its import quota

²⁵ Canada has made a detailed proposal to the MTN that would have the dual effect of reducing agriculture subsidies, while protecting Canada's market management programmes under GATT Article XI.

²⁶ That is, to retaliate against Canada to the extent that Canada's ice cream and yogurt quotas nullify and impair U.S. benefits under the GATT.

system with a new tariff rate quota regime.²⁷ While such a two-tier system would be consistent with what the GATT is trying to do for all agriculture support programs, the higher tariffs would violate the FTA if applied to Canada.

However, the Canadian government has delayed proceeding any further on eight separate occasions, when previously set deadlines for negotiations were reached preferring instead to continue to seek a negotiated solution. Most recently, the Government has announced that it has suspended further action until at least April 1991, after the MTN is completed.

3.5 Other Problems

3.5.1 Ontario Trucking Regulations

Provincial programs have also been affected by the FTAs prohibition against new restrictions. Late last year the Ontario government introduced legislation which, when passed, would authorize the use of longer truck semi-trailers, bringing its standards into conformity with those prevailing in much of North America so that Ontario trucking companies would be more competitive in the United States. The immediate consequence was that many Ontario trucking companies cancelled orders for new trailers, which in turn led to a slowdown at Ontario's trailer manufacturing companies. On January 10, 1990 interim regulations were made public allowing the use of the longer semi-trailers, but only if they were Canadian-made. This temporary measure was intended to provide some short-term protection for Ontario-based manufacturers. U.S. manufacturers and truckers objected immediately that the interim regulation was contrary to the FTA. Under intense pressure from the U.S. Truck Trailer Manufacturers Association and both national governments, the Ontario government backed down and agreed that its special permits allowing the longer trailers in advance of the legislation's passage would be granted regardless of where the trailers were manufactured.

Since this Ontario government decision became known, over one-third of the permits granted have been for U.S. built trailers, about double the share of the Ontario market for truck semi-trailers normally held by U.S. manufacturers. This reflects both a general decline in the competitiveness of Canadian manufacturers

²⁷ Under this scheme much higher tariffs would apply to imports beyond a certain pre-set quota. The current U.S. duty for non-quota sugar is 16 cents per pound, nearly 150 per cent the world price for sugar which has recently traded at about 11 cents per pound.

due to the high rate of exchange of the dollar and difficulties in modifying production to meet the new standards.

3.5.2 Provincial Beer Pricing and Distribution Practices

Failure to resolve the long-standing dispute over Canadian provincial beer pricing and distribution practices has led to the launching of two Section 301 actions in the United States²⁸. On May 15, 1990, in Ottawa, the G. Heileman Brewing Company launched a trade action against a lengthy list of provincial restrictions on the sale and pricing of beer. This was designed to focus attention on the issue in Ottawa just two days prior to the scheduled meeting of the Canada-U.S. Trade Commission. The Heileman petition, filed under Section 301 of the U.S. Trade Act, alleges that Canadian provincial practices both violate the provisions of the GATT²⁹ and, since some provinces had lowered prices and stocking charges for a short time in the summer of 1989, the provisions of the FTA.

Since the USTR must, within forty-five days from receiving such a petition, issue a decision as to whether the USTR will conduct an investigation or not, and there were reasonable grounds to suspect that Canada was in violation of its trade commitments, the USTR had very little choice under the "Super 301" provisions and an investigation was thought a virtual certainty. On July 6, 1990, Carla Hills announced that she was commencing an investigation and that she would conduct negotiations with Canada over the following sixty days, before considering whether to send the issue to the GATT for resolution, or undertake other retaliatory measures. A second action has recently be launched by Stroh's, this time concentrating on Ontario's Brewer's Retail system. It has also been recently reported that Canadian brewers are compiling information to support an anti-dumping action against Heileman and Stroh which, they contend, are selling their beer at less than fair market value in Canada.

²⁸ The Canadian provinces were said to be close to an agreement which would have gone part way to meeting the U.S. complaints, but, together with many other issues, the collapse of the Meech Accord delayed completion of an interprovincial agreement. While it had been hoped that agreement would be reached at the September 27, 1990 meeting of provincial trade ministers, no progress was reported.

²⁹ This has been affirmatively determined by a 1988 GATT panel with which Canada concurs, but which has not been implemented by the provinces.

3.6 Some Tentative Conclusions

These early experiences make it possible to draw a few conclusions:

- 1) Chapter 18 disputes are not being sent for binding resolution. While prior to the passage of the FTA, it had been argued that governments would benefit from such a procedure for resolving disputes when national positions are deeply divided, the two governments appear to be unwilling to delegate decision-making powers to arbitrators.
- 2) Non-binding panel decisions will provide a basis for further bargaining and negotiations rather than being applied precisely as written. Professor Donald McRae, Dean of Common Law at University of Ottawa and Chairman of the first Chapter 18 panel, told the Committee that this is to be expected:

Chapter 18 decisions are recommendations to the Canada-United States Trade Commission. They are not decisions that are binding on the parties. . . . I think it should be understood that negotiations by the parties, following a panel decision, to resolve a dispute are a natural follow-through to the dispute settlement process under Chapter 18. It should be considered to be quite normal for the parties to take the panel report, sit down, and use that as a basis for negotiating a solution. This should be seen as a working of the process and not as a failure of the process.
(32:11)

- 3) the panel process has worked much faster than the GATT which has, in the past, been plagued by very slow panel procedures, often taking years to go through the entire process³⁰. The FTA has introduced a tight timetable, which has helped to focus discussion and reduced delays which otherwise can increase frustration and aggravate differences. The prompt production of decisions has also increased pressure on the two governments to respond to the recommendations, even if one or both countries are not happy with the panel finding.

³⁰ However, settlement of recent GATT disputes have averaged only about 18 months, with some resolved in less than a year.

- 4) an important development has been the potential of panels making recommendations relating to possible adjustments. The inability of GATT panels to go beyond deciding yea or nay on the question asked has left offending countries to try to work out new practices which they judge to be GATT consistent. Further action from the GATT, including additional panel examinations, is often required if the revised practice is challenged. This was the situation with Canada's fish landing requirements—they had been found inconsistent with the GATT, so Canada made some changes, changes which the United States found insufficient. Rather than returning to the GATT, the FTA DSMs allowed a quicker and more constructive review.
- 5) Many bilateral disputes on the Commission agenda are marking time until the Uruguay Round negotiations are complete. A successful negotiation on agriculture issues and on defining other subsidies could speed many current disputes to completion.

4

The Particular Experience of Several Canadian Industries

In the course of last spring, the Committee invited the representatives of several industries that were experiencing difficulties in their traditional trade with the United States to testify. The Committee's objective was to seek specific information as to the effects of the FTA on each industry, and in particular to try to identify what role the FTA played in corporate decisions to open new productive facilities or to close or restructure existing ones, to increase or to reduce employment, to develop new product lines or to move out of established fields.

What emerged in each instance was the virtual impossibility, in all but a very few cases, even at the level of a single firm, of attributing investment or disinvestment decisions directly and exclusively to the FTA. Other factors identified by the witnesses as influencing their decisions, often to a substantially greater degree than the FTA, included high interest rates and the rise in the value of the Canadian dollar. There was also some evidence, albeit vaguer, that forces generated by what has become known as the globalization of the economy, of which the Canada-United States Free Trade Agreement is but one manifestation, has affected markets and created pressures for corporate restructuring.

The testimony brought out substantial information regarding problems that the several industries reviewed are facing. Some of these result from anomalies in the structure of the FTA, or from issues that were not fully addressed by the FTA. In several instances, problems are deliberately not being addressed pending the outcome of the Multilateral Trade Negotiations (MTN). In other instances, Canada or the United States has resorted to GATT mechanisms to seek redress of situations that have not been resolved to their satisfaction under the FTA or which were not included in it.

To provide some background for a review of the main points that emerged from this testimony, this report surveys some of the principal trends affecting the Canadian economy.

4.1 Cyclical Forces

During the period since the coming into force of the FTA, the Canadian government, led by the Bank of Canada, has given priority to a fight to reduce inflation. The primary instrument in this quest has been a restrictive monetary policy, which has had the effect of increasing real interest rates in Canada through a period when international rates were in decline and when borrowing requirements for restructuring by Canadian firms have been high. As a result, by the spring of 1990 the prime rate was an unprecedented 550 basis points higher than that in the United States. At the same time this policy has contributed to a more than 15 per cent appreciation of the Canadian dollar against the U.S. dollar during the period 1987 to 1990³¹, thereby increasing the price of Canadian exports and making imports more competitive. The effect of these changes has more than off-set any advantages from reductions achieved through FTA tariff removals. This combination of forces has contributed to a decline in Canada's positive trade balance, which has in turn put further upward pressure on interest rates and on the Bank of Canada's efforts to control exchange rate fluctuations.

The past year has also seen an increase in outflows of dividend and interest income from Canada to the United States. With an increasing proportion of Canada's government and corporate debt held off-shore, high interest rates had already contributed to a significant decline in the current account balance. At the

³¹ The Canadian dollar has moved up 26 per cent from its low of US\$0.7000 in February 1986, and 15 per cent from US\$0.7653 when the Elements of Agreement were signed in October 1987.

same time, new investment in Canada from the United States declined, while many Canadian investors and corporations were expanding their U.S. holdings through direct investment in the United States. The impact of these domestic developments has been compounded by occurrences elsewhere in the world that are often completely outside the control of the Canadian, and perhaps, any government. These include the continuing economic slow-down in the United States which has had the twin effects of reducing Canada's export markets, and forcing U.S. companies to look outward for new markets while seeking protection in their own. In these circumstances, some U.S. multinational corporations seeking to consolidate operations in a shrinking market have taken the option of closing Canadian plants.

All the while, industrial restructuring has been proceeding at an unprecedented rate. In an effort to reduce costs, firms in industrialized countries have been sourcing components off-shore, particularly in Asia. Production in many sectors is now so diversified between different countries that determining the national origin of many goods is virtually impossible. The automotive industry is most instructive in this regard. Paralleling these developments, firms have found it necessary to merge nationally and even internationally at a rate without previous precedent, as they have moved to meet the new global scale of competition.

This trend is worldwide. For example, Mexico has gone in four years from being one of the most closed to one of the more open of the world's economies, and its current liberalization efforts with the United States will take this process even further. Asia and the EC are also proceeding to further integrate their regional economies³².

4.2 Witnesses

4.2.1 Apparel and Textiles:

Representatives of both the textile and apparel industries appeared before the Committee. The textiles industry indicated that it had undergone a significant transformation over the past few years, investing considerable new sums in plant and technology, and that a good number of inefficient companies had dropped out of production. They said:

³² These developments are surveyed briefly in Section 5.

The key to the transformation of textile manufacturing has been the substantial and sustained capital investment which has made the industry efficient, modern and a major user of high technology. Becoming capital intensive has reduced employment but raised skill levels and job quality. In the ten years up to 1988, the industry invested \$3.3 billion. it invested more per worker than the U.S. textile industry. (24:5)

Nevertheless, the FTA has generated pressure to adjust, to increase efficiency further, to specialize and rationalize. However, at the time that this adjustment was required, high interest rates have constrained the industry's ability to borrow money and a high exchange rate has both limited exports and increased the competitiveness of imports.

Like the rest of Canadian industry, textile manufacturers are struggling with FTA adjustment, handicapped by high interest rates and a high Canadian dollar. (24:8)

Representatives of the apparel industry added that:

Government economic and trade policies have an ever larger impact on the daily operations of business . . . from the price and demand effects of imposing the new federal sales tax to the manner in which high interest rates have effected the domestic market, and to the extent which increases in the value of the Canadian dollar do undercut the tariff savings gained from the FTA. (18:10-11)

As well, a number of NTBs still prevent fully free access to the U.S. market for Canadian textile and apparel producers. In some cases inputs, even those purchased in the United States, are not sufficiently transformed to meet the requirements of the double transformation rules set forth by the FTA to enter the United States duty free under the FTA. This rule was explained to the Committee by the President of the Canadian Apparel Manufacturers Institute (CAMI):

If a fabric is made in Canada, the garment that is made from it can be exported to the United States as a Canadian garment. However, if a fabric is made outside of Canada the garment does not qualify as a Canadian garment. So it requires a transformation not only

from fabric to garment, but right from yarn to fabric to garment".
(18:18)

Similar rules apply in the textiles industry where in order that a fabric qualify as of domestic origin, the yarn it is woven or knitted from must itself have been spun in Canada. As for apparel, if third country goods are used, the finished products are subject to both quotas and higher tariffs.

The Committee was told that this rule has given an advantage to the U.S. industry.

Unlike the American apparel industry, which is able to source as much as 85 per cent of its textile requirements domestically, the Canadian industry obtains, on average 55 per cent of its textile requirements from other countries . . . It was this distinction in the sourcing patterns of the two countries which led the influential U.S. textile lobby to press for the inclusion of the restrictive rules of origin . . . in the FTA The result is that over 80 per cent of the American production has unfettered access to the Canadian market while the majority of Canadian apparel does not qualify for free trade. (18:7)

The Committee was also told that this rule came as a surprise to the industry. The CAMI President, who sits as a member of the Sectoral Advisory Group on International Trade (SAGIT) for his industry, said:

I assure you that the apparel industry never heard of the double transformation rule before the agreement was signed Our spokesperson was front and centre on a regular basis and at no time . . . was he aware that the double transformation clause was even being considered. (18:17)

In some cases, even with lower or zeroed tariffs, quotas limit the amount of a particular type of textile material which may be permitted entry, and goods containing imports from some countries are simply denied entry under any conditions.

In their appearance before the Committee, representatives of the textile industry summarized the current problems as twofold: 1) those flowing from the need to adjust to the FTA, and the difficulties of doing so now; and 2) the difficulties

which they expect to come from the GATT MTN or from new U.S. rules which will encompass textiles trade. Competition from textile and apparel manufacturers in the developing countries has been severely restricted by the Multifibre Arrangement, which limits the import of some primary textiles and most finished clothing. This agreement expires in July 1991 and some developing countries are demanding the inclusion of textiles under GATT rules. The Committee was told that:

textiles and clothing are covered under a separate arrangement from the normal GATT rules . . . which spells out the voluntary export rules which control the international trade in textiles and apparel. It now appears that rather than renewing the Multifibre Arrangement, major participants favour trade liberalization and the return of textiles and apparel to the GATT Industry trade publications suggest that the United States favours the use of global quotas as a transition measure [This] would ensure that economic rent accrues to Canada [the buyers] and allows Canadian importers to make rational decisions about the sourcing of garments within the overall limits set by the quotas. (18:10)

The apparel industry has experienced adjustment difficulties similar to those of the textile industry, with the additional problem, in their view, of not having free access to a wide enough range of competitive input materials from the rationalized textiles industry. It has been the view of some apparel manufacturers that the textile industry has, in fact, adjusted away from the needs of the Canadian apparel industry, while resisting the early lowering of barriers to trade in its products, a fact which was disputed by the textile industry. These manufacturers are likewise afraid of new unilateral rules which might be established by the United States if a new textiles agreement cannot be reached at the GATT. The CITT has reached some of these same conclusion in the in-depth study it completed in March, 1990, but nevertheless it recommended further unilateral tariff and quota reductions in Canada.

The expiration of the Multifibre Arrangement, the changes proposed by the CITT and those already in place under the FTA all combine to present a serious adjustment challenge to the Canadian industry. At the same time, that adjustment process will severely tax Canadian employment adjustment programs, since this industry, particularly apparel manufacturing, makes use of a large amount of unskilled and immigrant labour, principally women. A number of studies have identified this group as the one most likely to experience difficulty in moving to new jobs, even with enhanced adjustment programs.

4.2.2 Furniture

During the process of the negotiation and consultations leading up to the signing of the FTA, Canadian furniture manufacturers suggested through their industry's SAGIT, and publicly as well, that they needed at least ten years to adjust to tariff removals with the United States, since tariff protection had been very high—over 25 per cent on average. However, the FTA provided for the elimination of tariffs for furniture within five years and contrary to their expectation, upholstery fabrics were not included on the same schedule. Their representatives told the Committee:

Somehow it was forgotten that the fabrics, which fall under the textiles area, remained at ten years The industry was asked by the Department of Finance to see what it could do to talk the textile industry into agreeing to remove tariffs on upholstery fabrics to a five year schedule. The Canadian textile producers were in agreement and were very co-operative. We then proceeded to get that agreement from the American textile producers, and we succeeded accordingly. (19:7)

Nevertheless, that agreement was not included in the FTA—the industry was forced to renew its request on the occasion of the first tariff-acceleration talks. As a result of that initiative, 60 fabrics representing about 85 per cent of the industry's original requests were addressed satisfactorily, although nearly two years after the coming into force of the FTA. Another 50 requests have been made to the second round of tariff-accelerations.

Combined with high interest rates and a devalued dollar, the Canadian furniture industry has had great difficulty in making the necessary adjustment so as to remain competitive and employment has declined. In its brief to the Committee, the industry suggested that as well as real job losses, which totalled over 6,000 in the past 12 months, approximately 2,000 jobs that otherwise might have been created by new investment have not appeared. The industry representatives stated that:

In year one of the FTA what we notice is that there has been a pattern of imports increasing and exports decreasing. The imports have increased in the past year by 22 per cent . . . while exports have gone down by 3.7 per cent. Of this differential, U.S. imports have increased by 31.5 per cent and exports to the U.S., which is our principal trading partner, have decreased by 2.7 per cent.

They went on to say that:

We do not blame everything that happened on the FTA—far from it. We know that there are a lot of contributing factors, not the least of which is the high Canadian dollar and interest rates. (19:8).

As well as seeking the harmonization of tariff reduction schedules for inputs and finished products, the furniture industry wanted the Government to target U.S. subsidy programs, of which they provided extensive evidence. They told the Committee that:

we have conducted a study on all of the subsidies available to a manufacturer who wants to set up in the United States. They are so attractive that they can hardly be turned down.

They provided the Committee with a list and cited several examples, suggesting that:

the Canadian negotiator on subsidies take these factors into account [since] they counterbalance many of the so-called subsidies that we all supposed to be giving to our people—things such as UIC, medicare and so on We would like to have a level playing field. (19:9).

In spite of these assertions, no formal complaint has been lodged by any Canadian company and no countervail action has been launched.

4.2.3 Agriculture and Food Processing

In their appearance before the Committee, representatives of the agriculture and food processing industry outlined a number of harassing border measures they had faced during the preceding year, some of which have been addressed at meetings of the Commission and of the Agriculture Ministers, although not necessarily resolved. In fact, the agriculture and food processing sector has been the source of nearly two-thirds of all recent international trade disputes, especially in areas of subsidy, market management and border measures. Canada and the United States, through the FTA, have potentially better methods for resolving these disputes, and for negotiating common rules. However, most actions in both

dispute settlement and negotiations are on hold³³, awaiting the completion of the Uruguay Round.

Although a standstill agreement was supposed to prevail until the completion of the Uruguay Round and the FTA subsidy negotiations, parts of the Canadian agriculture industry are being subjected to harassment and trade remedy actions by the United States. Border re-inspections of Canadian meat and other agricultural exports have actually increased through 1989 and 1990 rather than being eliminated by the "open borders" policy announced by the two agricultural ministers but clearly not yet in place.³⁴ The Committee was told that:

for some time the United States Department of Agriculture accepted our inspection of potatoes going into the United States, but three years ago they changed that and said: "We have to stop those cheap subsidized potatoes coming in from Canada. We will inspect them at the border a second time around." They have been doing that ever since. Maybe that should have stopped with free trade, but it did not. [For example:] The United States Department of Agriculture closely scrutinized 127 loads in January. They sent back 25 loads Agriculture Canada said that they were fine after the second inspection and [24 of the 25] loads went back to the border the 24, submitted to reinspection without regrading, pass and are accepted at destination [We] are of the opinion that a nontariff trade barrier has been implemented, which has as its purpose to divert potatoes from the U.S. market back to the Canadian market. (21:30).

McCain Foods told the Committee of several other incidents which it called harassment:

On January 16 we turned the papers over in New York on a container of potatoes going to Puerto Rico . . . The United States Customs held that load up for six days. They closely scrutinized it. There was intense scrutiny. The Department of Agriculture held it up for two days.

³³ Chapter 19 cases which are examining agriculture or subsidy questions address only the issue of whether existing national laws are properly applied, and not whether that law is consistent with GATT or FTA requirements.

³⁴ This matter is discussed above in Section 2.4.2 (Border Re-inspections).

On January 29 we shipped 13 containers of fresh potatoes. They were held up for one day by the United States Customs, but for ten days by the United States FDA We have today \$53,000 worth of potatoes sitting in Puerto Rico and U.S. Customs will not allow us to unload them. Do you know why? . . . [A] farmer in New Brunswick . . . said to himself that: "some of these bags are going to split so I had better put some extra bags on the back of the container" The United States Customs said that that amounted to \$15 in extra packaging. We have \$53,000-worth of potatoes sitting there and the United States Customs will not allow us to unload them because of the extra packaging on the back of the container. It is harassment. (21:31).

As well, Canadian exports of durum wheat were subjected to a Section 332 investigation by the U.S. ITC for possible subsidy and less than fair value sales. A senior Vice-President of Cargill Limited told the Committee:

In durum wheat, for example . . . we find that the U.S. produced less than three-quarters of their own domestic needs of durum wheat, yet during that same year they continued to subsidize, huge subsidies on sales to our customers in Nigeria. (21:7).

The U.S. Administration did not support the action, but was required to conduct the investigation. Although it ultimately found no grounds for action, the investigation itself was regarded by Cargill as harassment. The second component of their complaint—the provision of export subsidies by the U.S. government—points to a possible violation of FTA Article 701.4, which states that "each Party shall take into account the export interests of the other Party in the use of any export subsidy on any agricultural good exported to third countries."

A number of continuing GATT disputes were also discussed. These included a U.S. complaint about Canada's addition of yogurt and ice cream to its milk market management scheme³⁵ and a Canadian complaint that the U.S. countervail imposed on Canadian fresh, chilled and frozen pork violates U.S. GATT obligations.

³⁵ Canada contends that it cannot maintain managed product market stability if downstream products are allowed free entry to the market, since domestic downstream producers must still buy at managed prices.

While it is to be admitted that Canada also subsidizes agricultural production³⁶, and that it protects producers with an extensive system of market management schemes, industry representatives suggested that a great deal of research work remains to be done on identifying U.S. subsidy practices. The industry cited two studies which had come to its attention in this regard. One, done for the U.S. Department of Agriculture in March 1988 states:

. . . that if you take all of the federal and state expenditures in the United States on agriculture it would be equivalent . . . to 31 per cent of the farm gate receipts. The report states that, in Canada, if you take all of the provincial and federal expenditures on agriculture in the same year, our expenses were equivalent to 19.1 per cent of the farm gate receipts. To put that in a different way, the U.S., in that year, spent 4.2 per cent of their expenditures on agriculture. In the same year, Canada spent 2.9 per cent. (21:27).

The second report, from the OECD:

takes a broader view of transfers associated with agriculture. They take a look at government transfers as well as consumer transfers According to this report, in 1986 the United States spend \$92 billion on transfers and in the same year Canada spent \$7.7 billion. The gap on a per capita basis is 29 per cent. (21:28).

The industry recommended that action be taken to limit unfair U.S. competition through existing trade remedy law, especially if no new agreement is reached at the Uruguay Round, or if such actions continue to emanate from the United States while the FTA mandated subsidy negotiations continue.

³⁶ Canada has prepared an extensive list for presentation to the GATT by October 15 which identifies and categorizes all such practices. It totals about \$8 billion annually. These programmes range from crop insurance, through the Crow Rate freight assistance payment, to milk and egg marketing boards. Although the Government has not put every assistance program forward for negotiation, the tariff equivalent value of each was also presented to the GATT. In some cases, especially in dairy market management, the calculated value exceeded 100 per cent.

4.2.4 Steel

In an appearance before the Committee, representatives of the Canadian primary steel industry reported a significant shift in imports and exports.

Because of massive investment, it is true that the Canadian steel industry has earned the reputation of being a world-class industry. . . . [and] we were confident of entering into a Canada-U.S. Free Trade Agreement. It is no longer true, however, that we are world competitive. In general, as we enter the 1990s, increasing costs, low prices, soft demand and significant economic factors beyond the industry's control are all compounding to curtail our competitiveness We sell about 25 per cent of our total production directly to the United States. In the first quarter of this year our volume is down into the United States while the U.S. enjoys almost a 100 per cent increase in share of the Canadian steel market. (27:6).

This situation cannot be blamed on lower tariffs. Their representatives said: "that the industry has had to reduce its prices fairly severely in order to remain competitive primarily because of the increased value of the Canadian dollar". (27:6).

In spite of the FTA, the Canadian industry is still subject to several anti-dumping and countervailing duties in the United States and, as well, to voluntary export restrictions. Since U.S. law has been judged to have been applied correctly those decisions which have been sent for binational panel review have been confirmed, and the duties continue to be applied. Several panellists who were a part of the review of these decisions under the terms of Chapter 19 of the FTA have attached individual comments to the panel findings questioning the U.S. trade court's logic of linking subsidies in one part of the industry to a potential threat to another unrelated part of the industry.

Canadian steel representatives complained that U.S. trade remedy law does not take account of subsidies that U.S. industry receives. The Committee was told that:

the United States steel industry is still as prone to government aid-type situations as any other industry in the world. There is no real difference. In fact, it might be greater there than in many countries,

perhaps even including Canada. Our consultants found that something in the vicinity of \$30 billion in government aid has been given to the U.S. steel industry in the last decade researchers found that the U.S. federal government aid to the steel industry amounted to something like \$26 billion over the ten-year period. That includes the very broadest terms of definition of "government aid." On the state and local side, it is something in the range of \$8 billion, but they found that much more difficult to track because the paper trail is not the same and the systems are not the same in the United States as they are here. (27:9-10).

4.2.5 The Automotive Industry:

In their appearance before the Committee, representatives of the automotive industry outlined the progress that the industry has already made toward meeting the challenges of global competition.

To meet this intensifying competition, the traditional North American vehicle and parts producers have in recent years made investments in the billions of dollars in state-of-the-art production facilities and have rationalized and made lean their operations. North American auto companies have also made big investments overseas and developed extensive business links with foreign firms, for example Chrysler/Mitsubishi; Ford/Nissan; G.M./Toyota; and CAMI. (23:7).

Nevertheless, the United States continues to have a large trade deficit, generally and in automobiles in particular. The industry fears that this deficit, combined with excess capacity in the industry (both at home and world-wide), could lead to even more cutthroat competition, and bring new and increased pressures to rationalize production. The Chairman of the Automotive Select Panel, Darcy McKeough, told the Committee:

In this turbulent and intensely competitive climate the North American industry has performed relatively well, but there are problems. A deficit in automotive goods trade and in the overall balance of trade is a particular problem for the United States. Excess productive capacity in the world automotive industry will challenge Canada and the United States to increase automotive exports and meet growing competition at home. (23:8)

The addition of new facilities in Mexico will also add more pressure, and a North American agreement that would include Mexico has raised serious concerns in some sectors of the auto industry, notably the auto parts producers. Nevertheless the Canadian autoparts industry supports joining the negotiations so as to protect their interests and to ensure that common rules are negotiated

4.3 The Absence of Data

As the testimony of these several industry groups has brought out, the relative importance of each one of a whole range of forces affecting investment decisions can rarely be isolated. If the impact of the FTA cannot be established in most instances at the company level, it follows that macroeconomic analysis of its effect will be impossible unless specific data is systematically collected.

In order to assess how this requirement for data and analysis might be met, the Department of External Affairs in October, 1989, commissioned a feasibility study on monitoring the FTA. It sought advice on the type and nature of macroeconomic research and on the collection of evidence which might be gathered, how it might be treated analytically, and how soon statistically relevant conclusions might be able to be drawn from this work. The study was undertaken by Ottawa-based Informetrica, Ltd., which provided its findings in final form to the government on December 18, 1989. The report was subsequently released on January 19, 1990, together with comment from the Honourable John Crosbie.³⁷

Informetrica's report confirmed the commonly held view that accurate measurement of the aggregate effect of the FTA could not be made at that point, only twelve months after the coming into force of the FTA. It said:

It is not possible to provide a complete, professionally qualified assessment of the FTAs effect on economic performance in 1989 on January 1, 1990 or shortly thereafter. In fact, it will be some years before such an evaluation is possible³⁸.

³⁷ CANADA. *External Affairs and International Trade* 1990 Canada - United States Free Trade Agreement: Implementation January 16. Mimeo 16 pp. The report was issued on the Friday afternoon following the publication date.

³⁸ McCracken, M. *et al* 1989 Assessing the FTA: Design of a Framework December 18. Mimeo.

However, there was a good deal that Informetrica thought should be done in the interval by way of collecting data to improve the quality of assessment in the future. The report divided these things into three categories:

- 1) things that could be done immediately (that is, in December 1989);
- 2) things that could be initiated in 1990 and 1991, to supplement work commenced earlier; and
- 3) things that could be done more accurately after five years had passed.

The first category included compiling evidence of compliance with the legal requirements of the FTA, and assessing in detail trade flows in areas that would experience tariff reductions, particularly in areas where the base tariff was high or where the reductions in barriers was immediate. As well, they recommended that an analysis of trade data be undertaken immediately to measure changes between the United States and the rest of the world as sources and markets for goods with increased disaggregation as more data became available over time. Informetrica also suggested that an analysis of investment intentions based on Statistics Canada's regular survey of business could be undertaken to determine if the FTA had had any initial effect and that lists of anecdotal evidence be compiled concerning plant closures and openings which might be fully or partially attributable to the FTA.

In his testimony before this Committee, Mr. McCracken elaborated on when he thought this information could be made available:

- an analysis of monthly trade flows would be possible by March of 1990, soon after the 1989 data was fully available to government statisticians;
- an analysis of investment flows and private and public investment intentions would be possible at the end of February when actual investment figures would be available;
- the compilation of a list of companies expected to be positively affected by the FTA, negatively affected, or little affected, with a comparison of investment intentions across groups had been possible for some time, although waiting until actual investment figures were available in February 1990 would make the analysis more meaningful; and
- the presentation of lists of anecdotal information about plant openings and closures by industry could be done at any time.

Mr. McCracken stated that "I presume all of these things are being done by the hundreds of thousands of economists who are monitoring the economy as we sit here. The only issue is to get them to think of the FTA in their monitoring process, and having done so, to get them to tell someone what has been found." (17:24)

In the second and third year (that is, in 1990 and 1991) Informetrica recommended more in-depth analysis of the data being collected to determine if there have been changes in the direction or amount of trade, or of intra-industry trade. Mr. McCracken suggested for example, that an increase in intra-industry trade would indicate increased specialization and rationalization. Finally, Informetrica raised the possibility that analysis of the rate at which disputes occurred and the functioning of dispute settlement mechanisms would be possible in the near term and would be a useful measure of market access, since fewer disputes and/or faster resolution of those disputes that arise would indicate more secure access.

The commissioning of the study by Informetrica and its subsequent release under the government's own report on the implementation of the FTA led to public expectations that the government would be acting on Informetrica's suggestions and would providing all the information that Informetrica had though possible. In fact, the government statement was much less comprehensive than that. While the government document and Minister Crosbie's statement accompanying the release reflected Informetrica's contention that an aggregate assessment of the economic effect of the FTA could not be made at that time, it was silent regarding most of the specific suggestions Informetrica had made regarding the collection and the release of data.

The government report included a twelve page summary, chapter by chapter, of the technical and institutional developments relating to implementation, two pages on its trade promotion activities and a final two page section "Assessing the Impact". This last section set forth the government's contention, which was widely accepted, that a comprehensive assessment was not then possible, that "discernable and substantial FTA effects are still several years away".³⁹ It went on to reiterate the Department of Finance's forecast that by 1993 Canada would experience a two per cent increase in real GDP and four per cent in business investment, net job creation of 120,000 and a 3.4 per cent increase in export volumes, all attributable to the FTA. No data, analysis of data, or a program for the collection of data was outlined or cited to support these conclusions.

³⁹ CANADA. *External Affairs and International Trade. Op. cit.* pg. 15.

Although the Informetrica report had suggested that it would be useful to include information about the Government's present and future monitoring plans in its report, the only allusion to this proposal was a short paragraph noting the continued work of the inter-departmental working group, originally created to advise External Affairs throughout the negotiations. The paragraph stated:

In practice the federal government is monitoring developments in the Canadian economy on a wide range of issues, including the FTA. With respect to the FTA, individual departments are monitoring those aspects of the Agreement that fall under their respective responsibilities government officials are also keeping abreast of relevant studies emanating from the press, think tanks, industry associations, labour and academia.

With respect to future work, it said only:

The interdepartmental monitoring network is also looking at the data requirements needed to monitor the FTAs economic impacts over the next several years as the forecasted effects take hold.

At the news conference held on the occasion of the release of the report, the Minister declined to go beyond the vague statement of intention cited above.

In his subsequent appearance before this Committee, Mr. McCracken was asked who should be doing the data collection and analysis. He replied that Informetrica's:

initial suggestion, and the one [they] thought would be the best economically and, in theory, produce the best result, would be to have the many government departments which monitor the Canadian economy on a regular basis sensitized to the Free Trade Agreement's effects and where they might be. As they monitor the economy, we suggest that a central group, possibly from External Affairs or from some other designated spot, be set up to produce an annual review, bringing together the pieces from each of the different departments for the public to study and to have as a base for engendering other work. (17:7-8).

Mr. McCracken went on to say that "I believe other university and research centres will do this work over time, but there is not going to be much done anywhere until data has been generated". (17:8)

In its report of March 27, 1990 to the Senate, this Committee emphasized the importance of collecting data to provide the basis for future assessments of the impact of the FTA and expressed concern at the lack of precise information as to what data was being collected and analyzed by the government. In response to press inquiries Trade Minister Crosbie's press assistant repeated without elaboration that the Department of External Affairs, and an interdepartmental working group, were both constantly monitoring the effects of the FTA.

In the interval, no new information has been made public. However, the committee staff did receive inquiries during the summer of 1990 from officials in the Department of External Affairs seeking information from them on the nature and extent of monitoring of the FTA being undertaken by others outside of government.

In fact, very little monitoring or research work appears to be being done by independent research institutes or organizations. Neither the Economic Council of Canada nor the Conference Board are undertaking specific research projects devoted to measuring or monitoring the impact of the FTA and both the C.D. Howe Institute and the Centre for Policy Alternatives failed to produce their promised first-year report cards. The Institute for Research on Public Policy has produced some studies on subsidy issues, and has begun more in-depth work at the University of Western Ontario on industry specific changes, but neither are focused on the FTA. In New York, the Council on Foreign Relations continues to monitor developments in Canada-United States trade relations through a binational study group.

Among organizations that have already taken positions for or against the FTA, some data collection and analysis continues, although this is concentrated principally in organizations that have opposed the Agreement. The CLC, for instance, regularly releases lists of specific job losses which it attributes to FTA effects, including a recent report which utilized unpublished Statistics Canada data showing a 6.9 per cent decline in manufacturing employment in Canada between June 1989 and June 1990.

As the testimony of industry representatives cited earlier in this report has demonstrated, firm conclusions as to the effect of the FTA on corporate decision-making can rarely be reached. As time passes, and more variables form part of the picture, that task will become even harder. At the macroeconomic level, the same uncertainty prevails. In the absence of the kind of data that Informetrica suggested should be collected, analyzed and made public, serious analysis of the FTA's effects in the future will be next to impossible.

5

The Institutional Response to the Globalization of The Economy

The Canada-US FTA is but one response to change in the global trading environment. At the same time, myriad other forces are at play. To properly understand the effect and impact of the FTA, as well as the reason behind that initiative and others now underway, it is necessary to be aware of the other significant events and forces at work on the global economy today. Rather than trying to present a great deal of information about events and changes which are very broad in scope, this section attempts only to provide a short overview of the most recent developments and what has been the response in various parts of the world. This includes developments in Europe as it moves towards 1992, the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, regional co-operation in the Asia-Pacific region, and, most recently, Mexico's trade liberalization initiative and the prospects for a North American Free Trade Area. In each case, Canada's role and response is discussed.

5.1 The Multilateral Response

Throughout the 1970s and 1980s international trade grew at a pace that exceeded the rate of growth in the world economy in general. At the same time, the

nature of trade has evolved. Instead of commodities being exchanged for finished products, production and trade have become more specialized with some products being shipped in both directions between countries. An ever increasing proportion of total trade now comprises services and intangibles.

To address these changes, the GATT, which does not deal with many of these areas and is not equipped to cope with the number and kinds of disputes that have arisen from the changed nature of trade and competition, began an ambitious round of negotiations. The Uruguay Round is the eighth and latest round of multilateral trade negotiations under the auspices of the General Agreement on Tariffs and Trade. The negotiating agenda, set out at Punta del Este, Uruguay, in September 1986, includes agreement to negotiate on the most challenging issues facing the world trading system.

While previous negotiations had concentrated largely on tariff reductions, the scope and nature of this round goes far beyond traditional areas. It includes:

- agriculture;
- safeguards, grey area measures, and subsidies;
- extending GATT rules to trade in services; and,
- improved institutional mechanisms to allow the GATT to "monitor and supervise" national trade policies.

Throughout 1990 negotiations continued on the framework agreements reached in April 1989, following the Montreal Mid-Term Ministerial meeting. Draft negotiating texts were produced in each of the fifteen working groups over the summer, and the final round of negotiations at the officials level is underway in Geneva now. While time is short, and differences, particularly over agriculture subsidies remain great, many GATT watchers are hopeful that a draft agreement will be completed in time for the scheduled Ministerial meeting the first week of December in Brussels⁴⁰.

The principal areas of contention are: 1) agricultural subsidies, both domestic support and export enhancement; 2) a replacement programme for the Multifibre Arrangement which has limited access for Third World textile products to OECD markets; 3) Third World resistance to adopting the Trade Related Investment Measures (TRIMs) and Trade Related Intellectual Property (TRIPs) package; and 4) the extension of the GATT to trade in services being sought by the OECD countries. Some commentators suggest that, even if differences over agriculture

⁴⁰ Some commentators have suggested that if time runs out, Ministers can choose to "ignore the clock", as they did at Montreal, in order to gain time.

and textiles remain too difficult to resolve, a settlement among OECD countries on the other "new" issues (i.e. services, intellectual property and investment) would be sufficient to consider the MTN a success. However, others point out that a number of OECD members, including Canada and Australia, see an agriculture settlement as key to their support, and have formed the Cairns Group to push for reform. This entire group could withdraw from the MTN if the United States and the EC do not come to some accommodation soon.

The United States has also indicated that it may not support a less than comprehensive package, with congressional approval unlikely without agreement on the elimination of all or most of the EC's agriculture export subsidies in exchange for any U.S. concessions. Finally, since the majority of GATT membership is now comprised of non-OECD countries, a package which excluded market access for the LDCs' food and textile exports may not be possible. If, as a result, the LDCs were to abandon the GATT, or prevent the adoption of any Uruguay Round settlement, the ability of the GATT to continue to regulate international trade would be seriously undermined.

Each of the contentious issues in the GATT negotiations will have a major impact on the working of the FTA and on Canada-US trade relations if not resolved. As noted earlier, bilateral negotiations are on hold in several areas that are being considered in the Uruguay Round. In the interim, disputes persist. Areas of particular note include:

- agriculture: Canada and the United States have several disputes over agricultural subsidies, income support programs, and other aspects of domestic agricultural policy. A failure of the GATT to agree on rules relating to agricultural trade or to eliminate the U.S. agriculture waiver⁴¹ would force the two countries to try to resolve their differences bilaterally. In addition to agricultural disputes, Canada's grain exports would continue to suffer from the on-going subsidy war between the United States and the European Community.
- textiles: New rules designed to replace the Multifibre Arrangement might force Canada's textile and apparel industries to restructure, since many of

⁴¹ The United States, though it often brings Article XI complaints to the GATT, is itself not subject to those provisions by virtue of a waiver it sought and received in 1956. The United States has agreed to give up this waiver if "acceptable" rules can be developed at the MTN.

the quotas and restrictions in place in Canada under the MFA are not GATT consistent. At the same time, Canadian clothing manufacturers are restricted in their access to the U.S. market because of FTA limitations on most imports from Canada made with third country textiles.⁴²

- subsidies and safeguards: The binational Subsidies and Trade Remedies Group is waiting for the end of the MTN before beginning formal negotiations. Both countries believe that a multilaterally agreed definition of what constitutes a subsidy, and the appropriate limitations on the application of national safeguard measures, if such an agreement can be reached, will provide a base to which bilateral refinements can be added.

Whatever the outcome of the Uruguay Round, Canada has proposed that a World Trade Organization (WTO) be created. The Canadian proposal, made at the GATT in early April and made public by Trade Minister Crosbie at an informal meeting of trade ministers from several key GATT member countries in Mexico on April 19, 1990, would transform the GATT from an organization based on an informal and temporary contract to a full-fledged international agency like the IMF or the IBRD. Mr. Crosbie proposed adding major new legal, research, regulatory, and disciplinary powers as well as strengthening the dispute settlement mechanisms of the GATT, modelled along the lines of the rules set forth by the FTA under Chapter 18 and 19. This proposal is effectively on hold, since several major players have resisted turning to it until the Uruguay Round issues are resolved.

On April 12, 1989, the GATT Council adopted a proposal agreed to at the Montreal Mid-Term Ministerial Meeting designed to bring some scrutiny to national trade policy programs and to attempt to police compliance with GATT rules and decisions—the Trade Policy Review Mechanism, or TPRM. Under this new "review" mechanism each member country will regularly report on its trade policies to a special meeting of the GATT Council where the consistency of national trade policies and practices with GATT obligations will be examined. Over time, this is supposed to bring member countries closer to full compliance by virtue of the public nature of the review.

⁴² As noted above, the FTA allows for eventual duty-free access for textiles and apparel only for those goods which meet the double transformation rules. All others are subject to tariff rate quotas. These rules might be more restrictive than, or contradictory to new GATT or U.S. rules.

The review is based on two reports, one prepared by the country in question, and another by the GATT Secretariat. These two reports are presented to the GATT Council where other member countries can present their views and ask questions. A summary of this discussion prepared by the Council Chairman completes the process and is included in the comprehensive report published by the GATT.

The four largest trading nations (United States, EC, Japan, and Canada) will be subjected to this review every two years, the next 16 every four years, and the balance once every six years. The first of these reviews (United States, Australia, and Morocco) were presented to the GATT Council in December, 1989. Canada's trade policy was reviewed at the GATT Council meeting in July 1990.

Even while the Uruguay Round has been proceeding, groups of countries have also been involved in regional negotiations. Although all involved contend that these efforts complement the multilateral negotiations, others are concerned that the existence of these regional trading arrangements would provide a basis for the rapid creation of restrictive regional trading blocs in the event the Uruguay Round fails, and some contend that these efforts themselves may undermine the success of the MTN.

5.2 European Integration

Chief among regional negotiations are those taking place in Europe. To meet the forces of global competition and to ensure a strong position for the European economy as patterns of world trade and production change, the members of the European Community have agreed on an ambitious program to "complete the internal market", commonly referred to as "Europe 1992"⁴³.

The principal objectives of Europe 1992 include:

- removal of all internal border controls;
- the elimination of technical barriers to trade;
- opening up government procurement to EC wide competitive bidding;
- liberalization of trade in services, notably financial services; and
- harmonization of indirect taxation.

⁴³ December 31, 1992 is the date by which the EC twelve have agreed to have fully implemented the nearly 300 measures agreed to by the EC Commission.

Although there remain considerable difficulties in implementing the full scope of the 1992 program, more than half of the implementing directives have already been adopted. Nor does it seem that the historic events of the past eighteen months in central and eastern Europe have slowed the pace of the 1992 project. With recent events generating new interest in and support for increased pan-European integration in many European countries, EC member states have felt a need to complete the economic and monetary union.

The EC project is not only moving deeper, it also seems, although more cautiously, to be going wider. Even though the Community has made it clear that no new members will be considered until at least after the 1992 project is complete, it faces increasing pressures for enlargement. Negotiations are already underway with the European Free Trade Area (EFTA) on the formation of a "European Economic Space", which could act as a prelude to more individual applications for membership⁴⁴, and several Eastern European countries have also been knocking at the door.

Even though the single market program was created and developed mostly for internal reasons, its implications for third countries are important. With two-way trade of about \$26 billion, Canada will be significantly affected by the 1992 agenda. Three aspects of the EC program may, in particular, have a major impact on Canada's prospects in Europe:

- standards, testing and certification policies could provide increased barriers to the entry of foreign goods;
- EC government procurement policies may require reciprocal treatment from non-member states; and
- implementing a single market for financial services could exclude foreign companies.

Moreover, which ever direction Europe goes after 1992—towards renewed utilization of existing Community trade instruments or to openness and external liberalization—the increased competitiveness of European producers will affect Canadian interests. Canada and Canadian producers will meet stiffer competition from rationalized and more efficient European firms both in the European market

⁴⁴ While Austria remains the only EFTA country that has formally sought EC membership, Sweden and Norway are said to be considering making applications. Hungary has made noises about wanting to be an EC member state before the year 2000.

and elsewhere which, together with U.S., Japanese, EFTA and developing country firms, all seek a share of a more competitive global market. Canadian companies also will be subject to much stronger competition from non-Community companies operating in Europe. For instance, many American, Japanese, Swedish and other EFTA firms already have positioned themselves in the EC through sharply increased direct investment. This has been done to both benefit from growth within the single market, and to avoid possible protectionist measures against outsiders.

The Government of Canada has strengthened its presence in European capitals and, in particular, at the ECs central decision making agencies. It has also placed increased emphasis on making use of the Canada-EC Framework Agreement as the main instrument of co-operation to be used and developed as Canada seeks an expanded presence in Europe. However, many analysts have noted a tendency among Canadian business to wait—to discover just what Europe 92 will mean if completed—before acting. To encourage action by Canadian firms that will be affected by EC 92, the Government has made the EC the second pillar of its Global 2000 Strategy. Canada's EC program has three principal components:

- a continued emphasis on the GATT as a framework for Canada-EC trade relations;
- the sponsoring of on-going analysis of progress toward Europe 1992 to keep Canadian business abreast of new developments as the single market is implemented; and
- an attempt to promote strategic corporate alliances and two-way investment flows, especially in high technology sectors such as aerospace and telecommunications.

As a part of this exercise the Department of External Affairs has overseen the establishment of sixteen inter-departmental working groups on Europe 1992, held a series of cross-Canada seminars, and has made widely available the results of its commissioned research reports on the challenges and opportunities that Europe 1992 presents to various sectors of the economy. This effort has generated some response from Canadian business. Nevertheless, External Affairs has formed an impression that most Canadian companies, which tend to be smaller than their international competition, are fully occupied with responding to the Canada-U.S. FTA leaving little time or energy for the more distant European market.

5.3 Asian Co-operation

It is widely perceived in Asia-Pacific countries that trade and economic developments in Europe and North America are leading to a "bloc-oriented" trading system. Should the Uruguay Round fail, they fear that renewed protectionism could reduce access to these important markets. To address this possibility, Australia began the process of encouraging greater dialogue between Asia-Pacific countries on trade issues in 1989 with a pan-Pacific trip by its Prime Minister which culminated in a twelve country Ministerial meeting in Canberra in November 1989 which Canada attended⁴⁵. This group agreed that emphasis should be placed on a successful completion of the Uruguay Round, that the role of the group should be complementary to the ASEAN, and that it should not, at this stage, move towards becoming an OECD-like organization in the Pacific. Failure of the Uruguay Round will likely push this informal organization towards creating more formal arrangements. The participation in this group of Canada and the United States may also be questioned, although it is possible that Japan would prefer to seek closer ties with the United States than with a Pacific grouping which excluded North America.

Two subsequent Pacific group Ministerial meetings, the most recent in Vancouver on September 11 and 12, 1990, re-iterated this informal organization's commitment to a successful Uruguay Round result. The Ministers also made some headway on contentious issues being negotiated at the GATT MTN, including agreeing to table detailed information and offers of agriculture subsidy and assistance programs for negotiation at the GATT by October 1 and 15, respectively. They also agreed on proposing to the MTN that ten years would be an appropriate period for bringing textiles and clothing under the GATT.

It is becoming increasingly clear to many Canadians that the Pacific Basin represents a large and growing opportunity for trade. The combined gross domestic product of the Asia-Pacific countries more than doubled between 1960 and 1982. Growth rates since then have exceeded those of the OECD countries and are expected to continue to do so.

The Government of Canada announced that Pacific trade is the third pillar of its "Going Global" trade strategy, and is in the process of implementing a Pacific 2000 Business Strategy which includes:

⁴⁵ The twelve countries are: Australia, New Zealand, Japan, South Korea, Canada, the United States, and the six ASEAN members: Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand and Brunei.

-
- strengthening and improving Canada's presence and trade representation in major Asia-Pacific markets;
 - concentrating high-profile trade developments events in sectors offering the greatest potential for Canadian export growth, especially for small and medium-sized firms;
 - expanding Canada-Japan science and technology links leading to joint technology development and strategic partnerships in key sectors of domestic priority; and
 - improving Asian language skills and awareness to allow Canadian businesses to deal more effectively with opportunities in the region.

At the same time, western provinces, which already have extensive trade links across the Pacific, are expanding their separate efforts both to export resources west and to attract new Asian investment. British Columbia is making a particular effort to attract banking and investment to Vancouver so as to expand its role as a Pacific banking centre. The 1997 return of Hong Kong to the People's Republic of China is speeding the outflow of capital and people from Hong Kong and B.C. has become one of their principal destinations.

5.4 Mexico

Mexico has been particularly influenced by this move to regional trading blocks. President Salinas' visits last year to Europe and Japan made Mexicans acutely aware that that investment intentions in both places strongly favoured regional arrangements, and that this preference increased the difficulty of attracting investment in Mexico from either region. This realization has contributed to a fundamental re-orientation of Mexico's trade and investment policies and led to a determined effort to develop its trade relations with its two northern neighbours. In particular Mexico seeks to become the preferred location for North American producers seeking low-wage component and assembly production facilities, and its geographic location offers important advantages by contrast with off-shore production in the Asian NICs.

Since 1982 Mexico has instituted myriad unilateral trade liberalizing reforms, such as tariff reduction, privatisation and eased controls on foreign direct investment. In 1986, Mexico joined the GATT and is now a full participant in the multilateral trade system. To complement and reinforce these efforts, over the past two years, the government of Mexico has sought, and received, new framework agreements with the United States (signed in 1989) and Canada (signed during

Prime Minister Mulroney's visit in March, 1990). As well, large delegations of Mexican ministers have travelled to Ottawa (January 1990) and Washington (June 1990).

About 65 per cent of Mexico's exports (a little more than \$20 billion of a total US\$29.4 billion) and 75 per cent of its imports already are destined for or originate in the United States. These figures may even understate the full scope of Mexico's trade with the United States, since the "in-bond" or "maquiladora" goods are not fully reported in regular trade statistics. After Canada and Japan, Mexico is United States' third largest trading partner. Canada takes only 3.3 per cent of Mexico's exports and provides 1.4 per cent of the goods Mexico imports. At least 80 per cent of Canada's trade with Mexico is tariff free.

During his visit to Washington in June, 1990, Mexico's President, Carlos Salinas de Gortari took another major initiative and requested formal negotiations with the United States with a view to establishing a North American Free Trade Area (NAFTA). Presidents Bush and Salinas released a joint statement that "determined that a comprehensive free-trade agreement is the best vehicle for achieving sustained economic growth and open markets in trade and investment." The statement suggested that an agreement would aim at the gradual elimination of virtually all barriers to trade.

USTR Carla Hills and Mexican Secretary of Commerce, Jaime Serra Puche, were instructed to undertake "preparatory work" over the following months, leading up to an expected notification of Congress following President Bush's scheduled visit to Mexico in December, 1990⁴⁶. However, the U.S. and Mexican trade ministers completed their initial study earlier than expected and reported to their presidents in early August that the two countries should proceed to the next stage as soon as possible. Informal talks and pre-negotiations between Mexico and the United States are now underway following the September 25, 1990 notification to Congress.

This notification included a reference to the possible participation of Canada in the talks. When the U.S.-Mexico talks were announced in June, a White House spokesperson indicated that President Bush favoured a North American free trade area, and wanted to bring Canada in at some point. Initially, the Canadian

⁴⁶ This would have the effect of delaying the beginning of formal negotiation until well after the completion of the Uruguay Round, since Congress will have sixty sitting days to consider its response before formal talks can begin.

government said officially only that it was interested in sectoral agreements with Mexico. However, at the May 18, 1990 meeting of the Canada-United States Trade Commission in Toronto, USTR Carla Hills suggested that if the United States were to undertake any negotiations with Mexico, Canada would be welcome to participate to the full extent Canada believed necessary. International Trade Minister Crosbie told the House of Commons on May 22, 1990, "that we want free trade everywhere in the world and believe Mexico should be encouraged in the course they are now on". He said, at that time, that the Government had made no decision to join non-existent talks, but that Canada would have a direct interest if the United States and Mexico decided to talk.

On September 7, 1990 the *Globe and Mail* reported that Cabinet had decided during its round of meetings before Labour Day that Canada would be a participant in the negotiations. While Cabinet apparently considered a recommendation from External Affairs outlining Canada's options and recommending some form of participation, its approval was limited to a preliminary exploration with the United States and Mexico of how Canada might participate. Trade Minister Crosbie announced this decision on September 24, 1990.

Two reasons have been advanced that support Canada joining the negotiations: 1) some believe that free trade, and agreements which lead to freer trade, is intrinsically good and leads to economic efficiency which leaves everyone better off in the long run; and 2) joining the negotiations is a necessary adjunct to the Canada-US Free Trade Agreement, that is to say that Canada must participate in order to protect the benefits it has already secured.

Members of the Committee are fully aware from past discussion of the arguments about the merits of free trade and open markets, and this subject will not be addressed. The identification and protection Canada's interests in a North American Free Trade Agreement of which Canada was not a member is a subject that is less well-known and quite complex. The principal argument used by those favouring participation is one which conceives of a series of bilateral trade negotiations creating a "hub-and-spokes" network, with the United States as the hub. Canada, Mexico and perhaps other Latin American countries would comprise the spokes. Under such an arrangement, only the United States would have free access to all the other markets, and there would be little leverage for any two "spokes" to ensure equal treatment, or enhanced access to the others market. By trilateralizing the talks, it is argued, a network of more equal partners is created, with everyone's concerns addressed at the outset.

Others argue that Canada has special access to U.S. markets, and must ensure that this is not eroded by a side deal between Mexico and the United States. The corollary is that Mexico has seen the erosion of its market in the United States by the Canada - U.S. Free Trade Agreement, and is now seeking to protect its interests. Still others suggest that Mexico will become a much larger market than it presently is, and that Canada should act now to ensure that it has equal access to it with U.S. competitors.

There is opposition in Canada, the United States and Mexico to a new trade agreement. Like those arguing in favour, those who are opposed fall into two groups: 1) those who think this is the wrong time or the wrong approach to dealing with Mexico; and 2) those who do not believe in free trade as a concept, and who see any new agreement with Mexico as further eroding Canada's ability to act independently to control or develop its economy.

In Mexico, opinion is divided over whether Canada should participate or not: some believe that Canada would be useful to help sell the talks to nervous Mexican nationalists, or that Canada's experience in negotiating with the Americans could help their cause. Others fear that Canada's presence might slow the talks by adding new issues not of central concern to Mexico, or that Canada might intentionally slow or derail the talks to protect its own interests.

One argument against participating in talks with Mexico and the United States is centred around the question of rules of origin for manufactured goods. It has been suggested that low wages and Mexican health, safety and environmental standards which are frequently unenforced create unfair competition for Canadian and U.S. manufacturers and workers, and that goods produced under these conditions should be kept out to protect Canadian and U.S. jobs. During the debate over the Canada-U.S. Free Trade Agreement, a number of its critics suggested that Mexican goods produced in the maquiladoras would flood Canada through loopholes in the FTA. They fear that giving such goods freer access to the United States means it will be virtually impossible to keep them out of Canada. At the same time, others contend that if such low wage products are allowed free access to the United States, whether or not they can be kept out of Canada becomes irrelevant as they will compete with Canadian exports destined for the United States⁴⁷.

Other critics see these talks as a threat to the Multilateral Trade Negotiations. They maintain that further bilateral or trilateral agreements reduce the incentive to

⁴⁷ Many critics of the Mexican initiative in the United States also suggest that Mexico will be used as a conduit for Japanese and low-wage Asian goods to enter the United States, circumventing its import controls.

maintain and enhance the GATT, and may threaten the completion of the Uruguay Round. Even those who favour participation consider that small countries are best served by the multilateral system, rather than by bilateral or regional arrangements, and that Canada and Mexico would be better off with a successful and wide-ranging Uruguay Round agreement.

As an alternative to direct Canadian participation in the talks, the CLC has suggested that the best way for Canada to protect any benefits it may have received from the Canada-US agreement, is to use the nullification and impairment provisions of Article 2011 of the FTA to retaliate against the United States if any Canadian interests are affected.

It is already evident that a decision to proceed to formal negotiations for a North American Free Trade Agreement, whether or not Canada participates in them, will stimulate extensive debate. In the meantime, the government has proceeded one step further down that road by designating the Deputy Minister of International Trade as its trade negotiator. He attended the first "informal" meeting with his counterparts in Houston, Texas on October 18, 1990.

Comme solution de rechange à la participation directe du Canada aux pourparlers, le Congrès canadien du travail a suggéré que la meilleure façon de protéger les avantages que le Canada peut retirer de l'Accord Canada-Etats-Unis serait d'invoquer les dispositions d'annulation et de réduction de l'article 2011 de l'ALB, à titre de représailles contre les Etats-Unis au cas où les intérêts canadiens seraient touchés.

Il est déjà évident que la décision d'entreprendre des négociations officielles en vue d'un accord de libre-échange nord-américain suscitera un énorme débat, que le Canada y participe ou non. Entre-temps, le gouvernement a franchi une étape de plus dans cette voie, en désignant le sous-ministre du Commerce extérieur comme négociateur commercial. Le 18 octobre 1990, celui-ci a assisté à sa première réunion «non officielle» avec ses homologues à Houston (Texas).

L'une des raisons invoquées contre la participation aux pourparlers avec le Mexique et les Etats-Unis tourne autour de la question des règles d'origine des biens manufacturés. On a souvent fait valoir que les bas salaires ainsi que les normes sanitaires, sécuritaires et environnementales qui souvent ne sont pas respectées au Mexique, créent une concurrence déloyale pour les fabricants et les travailleurs canadiens et américains, et que les produits fabriqués dans ces conditions devraient être interdits pour protéger les emplois des Canadiens et des Américains. Au cours du débat sur l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis, un certain nombre de ses détracteurs ont formulé comme objection que les biens mexicains produits dans les maquiladoras inonderaient le marché canadien par la porte de sortie que leur offrirait l'ALÉ. Ils craignent qu'en donnant à ce genre de produits un accès plus libre aux Etats-Unis, il ne devienne pratiquement impossible de leur refuser l'accès du Canada. En revanche, d'autres prétendent que si des produits réalisés à si bas prix sont autorisés à entrer librement aux Etats-Unis, peu importe qu'ils pénètrent ou non sur le marché canadien, ils concurrenceront de toute façon les exportations canadiennes destinées aux Etats-Unis⁴⁷.

D'autres adversaires de cette initiative voient dans ces pourparlers une menace pour les Négociations commerciales multilatérales. Ils soutiennent que d'autres accords bilatéraux ou trilatéraux réduiront la motivation à conserver et à améliorer le GATT et pourraient compromettre l'issue fructueuse de l'Uruguay Round. Même ceux qui sont favorables à la participation du Canada pensent que les petits pays sont mieux servis par le régime multilatéral que par des arrangements bilatéraux ou régionaux et que le Canada et le Mexique seraient mieux avisés d'en arriver à un accord favorable de portée plus vaste, à l'issue de l'Uruguay Round.

⁴⁷ De nombreux détracteurs de l'initiative mexicaine aux Etats-Unis font également valoir que le Mexique sera utilisé comme voie de passage pour les biens produits au Japon et dans les pays asiatiques par des ouvriers faiblement payés. Ces biens pénétreront aux Etats-Unis, court-circuitant ainsi les contrôles sur les importations.

participation du Canada est que cette initiative entraînerait une série de négociations commerciales bilatérales, créant un réseau comportant un centre et des rayons. Les États-Unis seraient le centre, tandis que le Canada, le Mexique et peut-être d'autres pays d'Amérique latine constitueraient les rayons. En vertu d'un tel arrangement, seuls les États-Unis auraient librement accès à tous les autres marchés et il n'existerait que peu de possibilités pour les deux autres pays « rayons » d'obtenir un traitement égal ou d'améliorer leur accès aux autres marchés. En ajoutant un troisième partenaire aux pourparlers, on en arriverait à un réseau de partenaires plus équilibré, au sein duquel on prendrait en considération les préoccupations de chacun dès le début.

D'autres prétendent que le Canada dispose d'un accès privilégié aux marchés américains et qu'il doit veiller à ce que ces avantages ne soient pas amoindris par un contrat parallèle entre le Mexique et les États-Unis. Mais on peut aussi avancer que le Mexique a vu son marché aux États-Unis entamé par le Canada - par l'Accord de libre-échange notamment -, et qu'il cherche maintenant à protéger ses intérêts. D'autres encore suggèrent que le Mexique est appelé à devenir un marché beaucoup plus important qu'il ne l'est actuellement et que le Canada devrait agir dès maintenant pour avoir également accès à ce marché, comme ses concurrents américains.

Il existe des opposants au Canada, aux États-Unis et au Mexique à un nouvel accord commercial. Comme chez les partisans de l'ouverture, on distingue deux groupes : 1) ceux qui pensent que ce n'est pas le bon moment ou la bonne méthode pour entamer des négociations avec le Mexique et 2) ceux qui ne croient pas au concept du libre-échange et pour qui tout nouvel accord avec le Mexique menacerait de saper encore plus la capacité du Canada à agir de manière autonome dans la gestion ou le développement de son économie.

Au Mexique, l'opinion est divisée sur la question de savoir si le Canada devrait participer ou non. Certains considèrent que le Canada serait utile pour calmer les appréhensions des nationalistes mexicains, ou que l'expérience du Canada dans les négociations avec les Américains pourrait aider leur cause. D'autres craignent au contraire que la présence du Canada ne ralentisse les pourparlers en ajoutant de nouveaux problèmes qui ne sont pas au centre des préoccupations du Mexique, ou que le Canada ralentisse ou fasse échouer délibérément les pourparlers pour protéger ses propres intérêts.

Mme Carla Hills, a déclaré que si les États-Unis entreprenaient des négociations avec le Mexique, le Canada serait invité à participer dans la mesure où il le jugerait nécessaire. Le ministre du Commerce extérieur, M. John Crosbie, a déclaré à la Chambre des communes le 22 mai 1990 : "Nous voulons le libre-échange partout dans le monde et nous pensons que le Mexique devrait être encouragé dans la voie qu'il a maintenant empruntée." Il a ajouté à l'époque que le gouvernement n'avait pris aucune décision, puisque les pourparlers n'avaient pas lieu, mais que le Canada se sentait directement concerné si les États-Unis et le Mexique décidaient d'amorcer ces pourparlers.

Le 7 septembre 1990, le *Globe and Mail* signalait que le Cabinet avait décidé, au cours de sa série de réunions avant la Fête du travail, que le Canada participerait aux négociations. Le Cabinet semblait avoir tenu compte d'une recommandation des Affaires extérieures qui définissait les options du Canada et proposait une certaine forme de participation, mais son approbation se limitait à une exploration préliminaire avec les États-Unis et le Mexique sur la façon dont le Canada pourrait participer. Le ministre du Commerce, M. John Crosbie, a annoncé cette décision le 24 septembre 1990.

Deux raisons ont été avancées à l'appui de la participation canadienne aux négociations :

- 1) d'aucuns considèrent que le libre-échange et les accords qui mènent à la libéralisation du commerce sont intrinsèquement valables et favorisent l'efficacité économique, ce qui a des retombées positives pour tous les partenaires à long terme;
- 2) la participation canadienne aux négociations est un complètement nécessaire à l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, c'est-à-dire que le Canada doit participer de façon à protéger les avantages que lui confère l'Accord.

Les membres du Comité sont parfaitement au courant des discussions passées sur les arguments qui vantent les mérites du libre-échange et de l'ouverture des marchés, ce qui leur évitera de reprendre ce sujet. La détermination et la protection des intérêts canadiens dans un accord de libre-échange nord-américain dont le Canada ne serait pas membre est un sujet qui est moins bien connu et fort complexe. Le principal argument utilisé par ceux qui sont favorables à la

biens importés par le Mexique. Au moins 80 % des échanges du Canada avec le Mexique se font hors taxe.

Au cours de sa visite à Washington en juin 1990, le président du Mexique, M. Carlos Salinas de Gortari, a amorcé une autre initiative capitale et demandé l'ouverture de négociations officielles avec les États-Unis en vue d'établir une zone de libre-échange nord-américaine. Les présidents Bush et Salinas ont diffusé un communiqué conjoint qui «précisait qu'un accord global de libre-échange constituait le meilleur instrument possible pour favoriser une croissance économique soutenue et ouvrir les marchés au commerce et aux investissements». La déclaration donnait à penser que l'accord viserait à la suppression graduelle de presque toutes les entraves au commerce.

La représentante des États-Unis pour le Commerce, Mme Carla Hills, et le secrétaire au Commerce du Mexique, M. Jaime Serra Puche, ont reçu comme instructions d'entreprendre au cours des mois suivants les travaux préliminaires susceptibles de mener à la notification du Congrès à la suite de la visite du président Bush à Mexico, prévue pour décembre 1990⁴⁶. Toutefois, les ministres américain et mexicain du commerce ont parachevé leur étude initiale plus tôt que prévu et présenté un rapport à leur président au début d'août, signalant que les deux pays devraient passer à l'étape suivante le plus tôt possible. Des pourparlers à l'amiable et des négociations préliminaires ont maintenant lieu entre le Mexique et les États-Unis depuis le 25 septembre 1990, date de l'avis au Congrès.

Cet avis mentionne une participation possible du Canada aux pourparlers. Lors de l'annonce des pourparlers entre les États-Unis et le Mexique en juin, un porte-parole de la Maison Blanche a indiqué que le président Bush était favorable à une zone de libre-échange nord-américaine et désirait y inclure jusqu'à un certain point le Canada. Au début, le gouvernement canadien s'est contenté de déclarer officiellement qu'il était intéressé par des accords sectoriels avec le Mexique. Toutefois, à la réunion de la Commission commerciale du Canada et des États-Unis à Toronto, le 18 mai 1990, la représentante des États-Unis pour le commerce,

⁴⁶ Ceci aurait pour effet de retarder l'ouverture des négociations officielles bien après l'achèvement de l'Uruguay Round, étant donné que le Congrès disposera de 60 jours de session pour préparer sa réponse avant que les pourparlers officiels ne puissent s'amorcer.

5.4 Le Mexique

Le Mexique a été particulièrement influencé par cette constitution de blocs d'échanges régionaux. La visite du président Salinas l'an dernier, en Europe et au Japon, a permis aux Mexicains de comprendre que les projets d'investissement dans les deux régions favoriseraient essentiellement les arrangements régionaux. Cette orientation préférentielle rend donc plus difficile au Mexique d'attirer les investissements européens ou japonais. Cette prise de conscience du Mexique a contribué à une réorientation fondamentale de ses politiques commerciales et industrielles, l'amenant à prendre des initiatives pour développer ses relations commerciales avec ses deux voisins du Nord. Le Mexique cherche notamment à devenir la terre d'élection des producteurs nord-américains en quête d'une main-d'œuvre bon marché et d'usines d'assemblage. Sa situation géographique lui confère d'importants avantages par rapport aux possibilités de production qui s'offrent outre-mer, dans les nouveaux pays industriels asiatiques.

Depuis 1982, le Mexique a institué une myriade de réformes unilatérales de libéralisation des échanges : réduction des droits de douane, privatisation et allègement des contrôles qui pesaient sur l'investissement étranger direct. En 1986, le pays s'est joint au GATT et compte maintenant au nombre des participants à part entière du système des échanges multilatéraux. Pour compléter et renforcer les mesures déjà adoptées au cours des deux dernières années, le gouvernement mexicain est parvenu à conclure de nouveaux accords-cadres avec les États-Unis (signé en 1989) et avec le Canada (signé au cours de la visite du premier ministre Mulroney en mars 1990). De même, d'importantes délégations de ministres mexicains se sont rendues à Ottawa (janvier 1990) et à Washington (juin 1990).

Environ 65 % des exportations du Mexique (un peu plus de 20 milliards de dollars sur les 29,4 milliards de dollars américains au total) et 75 % de ses importations se font à destination ou en provenance des États-Unis. Ces chiffres ne rendent peut-être même pas pleinement compte de l'importance du commerce du Mexique avec son voisin du Nord, étant donné que les biens produits en zone franche ou dans les « maquiladoras » ne sont pas intégralement consignés dans les statistiques commerciales régulières. Après le Canada et le Japon, le Mexique est donc le troisième partenaire commercial des États-Unis. Le Canada, pour sa part, n'accueille que 3,3 % des exportations mexicaines et ne fournit que 1,4 % des

négociations du 1^{er} et du 15 octobre du GATT. Enfin, ils se sont entendus pour proposer aux NCM un délai de dix ans pour conformer le textile et le vêtement aux règles du GATT.

Pour de nombreux Canadiens, il est de plus en plus évident que le bassin du Pacifique représente de vastes perspectives commerciales. Le produit intérieur brut des pays de la région Asie-Pacifique a plus que doublé entre 1960 et 1982. Depuis lors, les taux de croissance ont été supérieurs à ceux des pays de l'OCDE et ne semblent présenter aucun signe de ralentissement.

Le gouvernement du Canada a annoncé que le commerce avec la région du Pacifique serait le troisième pilier de sa stratégie commerciale baptisée «Horizon le monde». La Stratégie commerciale «Pacifique 2000» s'appuie sur les objectifs suivants :

- renforcer et améliorer la présence et la représentation commerciales du Canada sur les principaux marchés de la région Asie-Pacifique;
- organiser des foires commerciales à grand rayonnement dans les secteurs qui offrent le meilleur potentiel de croissance pour les exportations canadiennes, en particulier celles des PME;
- multiplier les liens qu'entretiennent le Canada et le Japon dans le domaine des sciences et de la technologie, de façon à favoriser des partenariats stratégiques pour des projets de développement technologique dans des secteurs clés d'importance nationale;
- aider les chefs d'entreprise canadiens à améliorer leur connaissance des langues et de la culture asiatiques, pour qu'ils soient mieux en mesure de saisir les possibilités que leur offre la région.

Entre-temps, les provinces de l'Ouest qui entretenaient déjà d'importants liens commerciaux dans la région du Pacifique, redoublent d'efforts de leur côté, à la fois pour exporter leurs ressources à l'Ouest et pour attirer de nouveaux investissements asiatiques. La Colombie-Britannique ne ménage pas ses efforts pour attirer à Vancouver les banques et les investissements, afin d'élargir son rôle de centre bancaire du Pacifique. Le retour de Hong Kong en 1997 dans le giron de la République populaire de Chine accélère les sorties de capitaux et d'habitants de l'île, et la Colombie-Britannique est devenue l'une de leurs principales destinations.

l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis, ce qui leur laisse peu de temps ou d'énergie pour le marché européen plus lointain.

5.3 La coopération en Asie

Dans les pays de l'Asie-Pacifique, on considère que l'évolution commerciale et économique de l'Europe et de l'Amérique du Nord conduit à la création de « blocs » commerciaux. Advenant l'échec de l'Uruguay Round, ces pays craignent un regain de protectionnisme qui pourrait limiter leur accès à ces importants marchés. C'est pourquoi l'Australie a amorcé en 1989 un processus propre à favoriser le dialogue entre les pays de l'Asie-Pacifique sur les problèmes commerciaux en envoyant son premier ministre faire une grande tournée dans la région du Pacifique, qui a culminé par une rencontre ministérielle à Canberra en novembre 1989, réunissant douze pays, dont le Canada⁴⁵. Ce groupe a convenu qu'il fallait s'efforcer avant tout de conclure de façon satisfaisante l'Uruguay Round, que le rôle du groupe devait être complémentaire à celui de l'ANASE et qu'il ne convenait pas, à cette étape, de prendre des mesures pour constituer dans le Pacifique un organisme analogue à l'OCDE. L'échec de l'Uruguay Round inciterait probablement cette organisation non officielle à créer une entité plus structurée. La participation à ce groupe du Canada et des Etats-Unis reste sujette à caution, mais il est possible que le Japon préfère chercher à renforcer ses liens avec les Etats-Unis plutôt qu'avec un groupe du Pacifique qui exclurait l'Amérique du Nord.

Deux réunions ministérielles subséquentes du groupe du Pacifique, dont la plus récente a eu lieu à Vancouver les 11 et 12 septembre 1990, ont permis aux membres de cette organisation non officielle de réitérer leur engagement à obtenir des résultats fructueux de l'Uruguay Round. Les ministres ont, en outre, décidé de faire front commun sur les questions litigieuses qui font l'objet des NCM du GATT. Ils ont notamment convenu de déposer des informations détaillées et des offres concernant les programmes de subventions et d'aide à l'agriculture pour les

⁴⁵ Les douze pays sont : l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Corée du Sud, le Canada, les Etats-Unis et les six membres de l'ANASE : l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et Brunel.

pris position dans la CE en accroissant considérablement leurs investissements directs. Ils l'ont fait à la fois pour bénéficier de la croissance stimulée par le marché unique et pour éviter d'éventuelles mesures protectionnistes contre les nouveaux venus de l'extérieur.

Le gouvernement du Canada a renforcé sa présence dans les capitales européennes et, en particulier, au sein des organismes centraux de prise de décisions de la CE. Il a envisagé en outre de faire plus souvent appel aux mécanismes de l'accord-cadre Canada-CE qui constitue le principal instrument de coopération à mettre en oeuvre et à développer à mesure que le Canada cherchera à accroître sa présence en Europe. De nombreux analystes ont toutefois souligné la tendance des milieux d'affaires canadiens à rester dans l'expectative, attendant avant d'agir de découvrir ce que sera vraiment l'Europe de 1992, si elle se concrétise. Pour inciter à l'action les sociétés canadiennes qui en seront touchées, le gouvernement a fait de la CE le second pilier de sa stratégie globale pour l'an 2000. Le programme Canada-CE s'appuie sur trois grands principes :

- la place importante que l'on continuera d'accorder au GATT pour structurer les relations commerciales Canada-CE;
- la réalisation d'une analyse du projet Europe 1992, pour renseigner les milieux d'affaires canadiens sur l'évolution de la mise en oeuvre de ce marché unique;
- la concentration des efforts pour encourager les alliances stratégiques entre entreprises ainsi que les apports bilatéraux de capitaux, en particulier dans les secteurs de la haute technologie comme l'aérospatiale et les télécommunications.

Dans le cadre de ces projets, le ministère des Affaires extérieures a encouragé la création de seize groupes de travail interministériels sur l'Europe de 1992, organisé une série de colloques dans tout le Canada et distribué le plus largement possible les résultats des rapports de recherche qu'il a fait réaliser sur les possibilités et les défis que présente l'Europe de 1992 pour divers secteurs de l'économie. Ces initiatives ne sont pas restées sans réponse dans les milieux d'affaires canadiens. Néanmoins, le ministère des Affaires extérieures a eu l'impression que la plupart des sociétés canadiennes, généralement plus petites que leurs concurrentes internationales, consacrent tout leur temps à relever les défis de

élargissement. Des négociations sont déjà en cours avec l'Association européenne de libre-échange (AELÉ) sur la constitution d'un «espace économique européen» qui pourrait être le prélude à plusieurs demandes d'adhésion d'autres États⁴⁴, et plusieurs pays de l'Europe de l'Est ont aussi frappé à la porte.

Si le programme du marché unique a été conçu et mis en place principalement pour des raisons internes, ses conséquences sur les pays tiers sont loin d'être négligeables. Avec un commerce bilatéral d'environ 26 milliards de dollars, le Canada sera considérablement touché par le programme de 1992. Trois aspects du programme de la CE peuvent, en particulier, avoir des répercussions importantes sur les perspectives du Canada en Europe :

- les normes, les politiques d'essai et d'homologation pourraient constituer de nouveaux obstacles à l'entrée des marchandises étrangères;
- les politiques des marchés publics de la CE pourraient exiger la réciprocité de la part des pays non membres;
- la mise en oeuvre d'un marché unique pour les services financiers pourrait exclure les sociétés étrangères.

En outre, quelle que soit l'orientation de l'Europe après 1992 - vers une utilisation renouvelée des instruments commerciaux de la Communauté actuelle ou l'ouverture et la libéralisation vers l'extérieur -, la concurrence accrue de la part des producteurs européens aura des répercussions sur les intérêts canadiens. Le Canada et les producteurs canadiens auront à soutenir une concurrence plus acharnée de la part d'entreprises européennes rationalisées et plus efficaces, tant sur le marché européen qu'ailleurs. Ces entreprises, de même que les sociétés des États-Unis, du Japon, des pays de l'AELÉ et des pays en développement, cherchent toutes à se tailler une place sur un marché mondial plus compétitif. Les sociétés canadiennes seront aussi exposées à une concurrence beaucoup plus vive de la part des sociétés non européennes implantées en Europe, car de nombreuses entreprises américaines, japonaises, suédoises ou d'autres pays membres de l'AELÉ ont déjà

⁴⁴ Bien que l'Autriche soit le seul pays de l'AELÉ qui ait officiellement cherché à adhérer à la CE, on dit que la Suède et la Norvège envisagent de présenter une demande. La Hongrie a fait courir le bruit qu'elle désirait être membre de la CE avant l'an 2000.

5.2 L'intégration européenne

En tête de ces négociations régionales, mentionnons celles qui se déroulent en Europe. Pour faire face à la concurrence mondiale et pour affermir la position de l'économie européenne à mesure que les échanges mondiaux et les axes de production évoluent, les membres de la Communauté européenne ont convenu d'un ambitieux programme qui leur permettra de réaliser «le marché intérieur européen», connu sous le nom de l'«Europe de 1992»⁴³.

Les principaux objectifs de l'Europe de 1992 sont les suivants :

- suppression de tous les contrôles frontaliers des pays de la Communauté;
- suppression de toutes les barrières techniques au commerce;
- ouverture des marchés publics des Etats membres à la libre concurrence des entreprises de la Communauté;
- libéralisation des échanges de services, notamment des services financiers;
- harmonisation des impôts indirects.

Même s'il reste des difficultés considérables à surmonter pour réaliser l'ambitieux programme de 1992, plus de la moitié des directives de mise en oeuvre ont déjà été adoptées. Il ne semble pas non plus que les événements historiques des dix-huit derniers mois en Europe centrale et orientale aient ralenti le rythme du projet 1992. Au contraire, les récents événements ayant suscité dans de nombreux pays européens un regain d'intérêt et un nouvel appui à l'idée de l'intégration plus complète pan-européenne, les Etats membres de la Communauté ont éprouvé le besoin de réaliser l'union économique et monétaire.

Le projet d'intégration de la Communauté européenne semble non seulement évoluer en profondeur, mais il gagne aussi en superficie, bien qu'avec plus de circonspection. Même si la Communauté a fait savoir clairement qu'il n'était pas question pour elle d'envisager de nouveaux membres, du moins jusqu'à ce que le projet 1992 soit réalisé, elle subit des pressions croissantes en vue de son

⁴³ Le 31 décembre 1992 est la date convenue à laquelle les douze pays de la CE auront complètement mis en oeuvre les quelque 300 mesures déterminées par la Commission de la Communauté européenne.

des négociateurs les plus importants n'ont pas voulu s'y intéresser avant le règlement des problèmes de l'Uruguay Round.

Le 12 avril 1989, le conseil du GATT a adopté une résolution acceptée à la rencontre ministérielle de Montréal, qui a eu lieu à mi-parcours. On compte examiner de près les politiques commerciales des pays pour les adapter aux règles et décisions du GATT. Cette initiative porte le nom de Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC). Aux termes de ce nouveau mécanisme «d'examen», chaque pays membre présenterait régulièrement un rapport sur ses politiques commerciales à une réunion spéciale du conseil du GATT, où l'on examinerait la conformité des politiques et des pratiques commerciales avec les obligations de l'Accord général. Avec le temps et compte tenu du caractère public de l'examen, ce mécanisme devrait amener les pays à mieux respecter les règles du GATT.

L'examen s'appuie sur deux rapports, dont l'un est préparé par le pays en question et l'autre par le Secréariat du GATT. Ces deux rapports sont présentés au conseil du GATT, où les autres pays membres peuvent communiquer leurs points de vue et poser des questions. Un résumé de cette discussion, établi par le président du conseil, complète le processus et est inclus dans le rapport global publié par le GATT.

Les quatre principaux pays commerçants (les États-Unis, la CE, le Japon et le Canada) seront soumis à cet examen tous les deux ans, les 16 pays qui suivent tous les quatre ans, et les autres tous les six ans. Le premier examen de ce genre (les États-Unis, l'Australie et le Maroc) a été présenté au conseil du GATT, en décembre 1989. La politique commerciale canadienne a été passée en revue par le conseil du GATT en juillet 1990.

Parallèlement à l'Uruguay Round, les groupes de pays participaient aussi à des négociations régionales. Tous les pays concernés affirment que ces efforts complètent les négociations multilatérales. Certains, cependant, s'inquiètent de ces ententes commerciales, craignant qu'elles n'aboutissent rapidement à la création de blocs d'échanges régionaux restrictifs en cas d'échec de l'Uruguay Round. D'autres vont jusqu'à prétendre que ces initiatives peuvent empêcher la réussite des NCM.

Les textiles : les nouvelles règles destinées à remplacer l'Arrangement multifibres pourraient contraindre les industries canadiennes du textile et du vêtement à se restructurer. En effet, de nombreux contingents et restrictions appliqués au Canada en vertu de l'Arrangement multifibres ne sont pas conformes aux règles du GATT. Par ailleurs, les fabricants canadiens de vêtements voient leur accès aux marchés américains limité en raison des restrictions prévues dans l'ALB sur la plupart des importations de produits en provenance du Canada fabriqués avec des textiles d'un pays tiers⁴².

Les subventions et les mesures de sauvegarde : le Groupe binational sur les subventions et les recours commerciaux attend la fin des NCM avant d'entreprendre des négociations officielles. Les deux pays considèrent que, s'il est possible d'en arriver à une définition acceptée multilatéralement de la notion de subvention et des restrictions pertinentes touchant l'application de mesures nationales de sauvegarde, cet accord constituera la base qui permettra d'affiner ensuite les modalités bilatérales.

Quelle que soit l'issue de l'Uruguay Round, le Canada a proposé la création d'une organisation mondiale des échanges. Cette proposition a été présentée au GATT au début d'avril 1990 et rendue publique le 19 avril du même mois par le ministre du Commerce, M. Crosbie, à l'occasion d'une réunion informelle des ministres du Commerce de plusieurs pays importants membres du GATT, au Mexique. Elle ferait du GATT, non plus une organisation fondée sur un contrat non officiel et temporaire, mais un organisme international à part entière au même titre que le FMI et la BIRD. M. Crosbie a proposé qu'on dote le nouvel organisme de nouveaux pouvoirs importants en matière juridique, de recherche, de réglementation et de règles de conduite. Par ailleurs, les mécanismes de règlement des différends du GATT seraient renforcés sur le modèle des règles établies dans l'ALB aux chapitres 18 et 19. Cette proposition est restée en suspens, car certains

⁴² Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'ALB ne permet l'entrée hors-taxe des textiles et des vêtements que si les produits satisfont aux règles de la double transformation. Tous les autres produits sont soumis à des droits de douane et à des contingents. Ces règles pourraient se révéler plus restrictives que les nouvelles règles du GATT ou que les règles américaines, ou entrer en contradiction avec elles.

Les États-Unis ont aussi mentionné qu'ils n'étaient pas prêts à accepter moins qu'un programme global, car le Congrès ne saurait donner son approbation sans obtenir un accord sur la suppression intégrale ou quasi intégrale de toutes les subventions à l'exportation des produits agricoles de la CE en échange de concessions de la part des Américains. Enfin, la majorité des parties à l'Accord général sont maintenant constituées de pays non membres de l'OCDE. Un programme qui fermerait l'accès à l'exportation aux produits alimentaires et textiles des pays moins développés ne serait donc pas réaliste, car si les pays moins développés décidaient de n'être plus parties à l'Accord général ou empêchaient l'adoption d'une convention de l'Uruguay Round, la capacité du GATT de continuer à régir les échanges internationaux s'en trouverait gravement compromise.

Toutes les questions litigieuses du GATT laissées en suspens auront une incidence majeure sur le fonctionnement de l'ALB et sur les relations commerciales canado-américaines. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les négociations bilatérales sont suspendues dans plusieurs secteurs qui sont actuellement à l'étude dans la série de négociations de l'Uruguay Round. Dans l'intervalle, les différends persistent. Mentionnons, en particulier :

L'agriculture : le Canada et les États-Unis ont plusieurs différends concernant les subventions à l'agriculture, les programmes de protection des revenus et d'autres aspects de la politique agricole nationale. S'il n'est pas possible, dans le cadre du GATT, d'en arriver à un accord sur les règles régissant les échanges agricoles ou d'éliminer la clause de dérogation agricole des États-Unis⁴¹, les deux pays devront s'efforcer de résoudre leurs différends de façon bilatérale. En plus de souffrir des différends en matière agricole, les exportations céréalières du Canada continueraient à faire les frais de la guerre actuelle des subventions que se livrent les États-Unis et la Communauté européenne.

⁴¹ Les États-Unis, bien qu'ils déposent souvent des plaintes auprès du GATT au titre de l'article XI, ne sont pas régis par ces dispositions en raison d'une clause de renonciation obtenue en 1956. Ils se sont engagés à abandonner cette clause s'il est possible d'en arriver à des règles «acceptables» à l'issue des NCM.

chacun des quinze groupes de travail au cours de l'été. Au moment du rapport, les négociations finales étaient en cours à Genève. Les délais sont serrés et les divergences sérieuses, en particulier sur les subventions à l'agriculture. De nombreux observateurs restent optimistes et espèrent qu'un accord préliminaire interviendra à temps pour la réunion ministérielle prévue au début de décembre, à Bruxelles⁴⁰.

Les principaux secteurs à l'étude sont :

- 1) les subventions agricoles, à la fois l'aide intérieure et les subventions à l'exportation;

- 2) un programme de remplacement de l'Arrangement multilatéral qui limite l'accès des produits textiles du tiers monde aux marchés de l'OCDE;

- 3) la réticence du tiers monde à adopter les mesures concernant les investissements et reliées au commerce, ainsi que le programme des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIP);

- 4) l'extension des règles du GATT aux échanges de services que recherchent les pays de l'OCDE.

Certains commentateurs ont laissé entendre que, même si les divergences relatives à l'agriculture et aux textiles restent trop cruciales pour être résolues, un accord entre les pays de l'OCDE sur les autres « nouvelles » questions (les services, la propriété intellectuelle et l'investissement) serait suffisant pour qu'on parle de la réussite des NCM. Toutefois, d'autres signalent qu'un certain nombre de membres de l'OCDE, y compris le Canada et l'Australie, lient leur soutien à l'obtention d'un règlement des questions agricoles et ont constitué le groupe Cairns pour faire des pressions en vue d'une réforme. Ce groupe pourrait se retirer unanimement des NCM si les États-Unis et la CE n'en arrivent pas bientôt à un quelconque compromis.

⁴⁰ Certains commentateurs ont fait observer que si les délais ne sont pas respectés, les ministres pourront toujours choisir d'ignorer l'échéance, comme ils l'ont fait à Montréal, de manière à gagner du temps.

5.1 Les mesures multilatérales

Au cours des décennies 1970 et 1980, le commerce international s'est accru à un rythme qui a dépassé la croissance de l'économie mondiale en général. Parallèlement, la nature du commerce a évolué. Les échanges habituels de produits de base contre des produits finis ont cédé la place à d'autres types d'échanges. La production et le commerce sont devenus plus spécialisés et certains produits vont et viennent entre les pays. Les services et les prestations incorporelles occupent maintenant une proportion croissante du commerce total.

Le GATT, n'était pas prévu à l'origine pour couvrir un éventail de secteurs aussi vaste. Dans cette situation mouvante, il n'est pas équipé pour régler le nombre et le type de différends survenus à la suite de l'évolution de la nature des échanges et de la concurrence; il est donc devenu une ambitieuse ronde de négociations. L'Uruguay Round est la huitième et dernière série de négociations commerciales multilatérales organisées sous les auspices du GATT, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. L'ordre du jour, établi à Punta Del Este, en Uruguay, en septembre 1986, comprend la négociation des problèmes les plus épineux auxquels se heurte le commerce mondial.

Les négociations précédentes étaient essentiellement axées sur les concessions tarifaires. Du fait de sa nature et de sa portée, l'Uruguay Round dépasse de loin les secteurs de négociation traditionnels, puisqu'il s'attaque notamment aux domaines suivants :

- l'agriculture;
- les mesures de sauvegarde, les mesures qui se situent dans la « zone grise » et les subventions;
- l'élargissement des règles du GATT de façon à ce qu'elles s'appliquent à l'échange de services;
- le renforcement des mécanismes administratifs pour permettre au GATT de « contrôler et de surveiller » les politiques commerciales nationales.

Tout au long de 1990, les négociations se sont poursuivies sur les accords cadres conclus en avril 1989, à la suite de la réunion ministérielle de mi-parcours qui avait eu lieu à Montréal. Les textes préliminaires des négociations ont émané de

La réponse institutionnelle à la mondialisation de l'économie

L'Accord de libre-échange conclu entre le Canada et les États-Unis constitue une initiative d'adaptation aux changements qui affectent les échanges internationaux. Dans le même temps, une myriade d'autres forces sont en jeu. Pour bien comprendre l'incidence et les répercussions de l'Accord, de même que les motifs qui sous-tendent cette initiative et d'autres en cours, il faut connaître les autres événements, les principaux courants qui se manifestent dans l'économie mondiale. Plutôt que de présenter une grande quantité d'informations sur des événements et changements dont la portée est extrêmement vaste, nous limiterons aux facteurs les plus récents et donnerons un bref aperçu des réactions et des initiatives qu'ils ont suscitées dans diverses régions du monde. Notre analyse porte notamment sur les événements les plus récents en Europe, à mesure qu'elle progresse vers 1992, sur l'Uruguay Round des Négociations commerciales multilatérales, sur la coopération régionale dans la région de l'Asie-Pacifique, ainsi que sur la récente initiative mexicaine de libéralisation du commerce et les perspectives d'une zone de libre-échange nord-américaine. Dans chaque cas, nous analyserons le rôle et les mesures prises par le Canada.

Comme le montrent les témoignages des industriels, il n'est guère possible d'en arriver à des conclusions précises en ce qui concerne les répercussions de l'ALB sur les décisions au sein des entreprises. La tâche se complique avec le temps qui passe et les nombreuses variables qui s'ajoutent. Au niveau macro-économique, la même incertitude qui prévaut. En l'absence du type de données qui, d'après Informetria, devraient être recueillies, analysées et rendues publiques, il deviendra bientôt presque impossible d'analyser sérieusement les répercussions de l'ALB.

Dans son rapport du 27 mars 1990 au Sénat, notre Comité a mis l'accent sur l'importance de réunir des données qui constitueront la base d'évaluations futures des répercussions de l'ALÉ. Il s'est aussi dit préoccupé par l'absence d'informations précises sur les données recueillies et analysées par le gouvernement. En réponse aux demandes de la presse, l'attaché de presse du ministre du Commerce, M. Crosbie, a répété sans plus de précisions que le ministère des Affaires extérieures et un groupe de travail interministériel surveillaient constamment les effets de l'ALÉ.

Entre-temps, aucune nouvelle information n'a été rendue publique. Toutefois, le personnel du Comité a reçu des demandes au cours de l'été 1990 émanant de représentants officiels du ministère des Affaires extérieures en quête d'informations sur la nature et l'étendue du contrôle de l'Accord mené par des organismes extérieurs au gouvernement.

En fait, il semble que très peu de surveillance ou de travaux de recherche soient effectués par des instituts de recherche ou des organismes indépendants. Ni le Conseil économique du Canada, ni le Conférence Board n'a entrepris de projets de recherche particuliers pour évaluer ou surveiller les répercussions de l'ALÉ; quant au C.D. Howe Institute et au Centre for Policy Alternatives, ils n'ont pas produit les fiches de rapport qu'ils avaient promises pour la première année. L'Institute for Research on Public Policy a réalisé certaines études sur la question des subventions et commencé des travaux plus approfondis à la University of Western Ontario sur les changements industriels, mais sans mettre l'accent sur l'Accord. À New York, le Council on Foreign Relations continue à surveiller l'évolution des relations commerciales Canada-Etats-Unis grâce à un groupe d'étude binal.

Certains organismes qui ont déjà pris position pour ou contre l'Accord continuent à recueillir des données et à effectuer certaines analyses, mais ce sont surtout les opposants qui sont vigilants. Le Congrès du travail du Canada, par exemple, établit régulièrement les listes de pertes d'emplois dans des secteurs particuliers qu'il attribue aux répercussions de l'Accord. Dans un rapport récent, il utilise des données non publiées de Statistique Canada qui montrent une diminution de 6,9 % du nombre d'emplois dans le secteur manufacturier au Canada, entre juin 1989 et juin 1990.

au courant des études pertinentes émanant de la presse écrite, des analystes éminents, des associations industrielles, des syndicalistes et des universitaires.

En ce qui a trait aux travaux futurs, le rapport est laconique :

Le réseau de contrôle interministériel examine également les données nécessaires pour contrôler les répercussions économiques de l'ALE dans les prochaines années à mesure que les effets prévus se concrétiseront.

À la conférence de presse organisée à l'occasion de la divulgation du rapport, le Ministre a refusé de s'avancer au-delà de la vague déclaration d'intention susmentionnée.

Lors de sa comparution subséquente devant notre comité, on a demandé à M. McCracken qui devrait être chargé de la collecte et de l'analyse des données. Il nous a livré la réponse suivante :

Notre suggestion initiale, la plus sensée, à notre avis, sur le plan économique, et la plus susceptible, en théorie, de produire de bons résultats, était de sensibiliser les nombreux ministères du gouvernement qui sont chargés de suivre de façon régulière l'évolution de l'économie canadienne aux effets de l'Accord de libre-échange et aux secteurs touchés. Dans cette surveillance de l'économie, nous suggérons qu'un groupe central, au sein des Affaires extérieures ou d'un autre organisme désigné, soit constitué et reçoive le mandat d'effectuer un examen annuel, faisant la synthèse des travaux de chacun des divers ministères à l'intention du public et devant servir de base à d'autres travaux. (17:7-8)

M. McCracken en vint à dire : « Je pense que les universités et les centres de recherche pourront prendre la relève, mais pas avant qu'un grand nombre de données n'aient été réunies ». (17:8)

qu'Informetrica juge possible de réunir. En fait, le gouvernement est loin d'avoir fait des promesses aussi larges. Le document du gouvernement et la déclaration du ministre Crosby qui l'accompagnait allaient dans le même sens que l'affirmation d'Informetrica voulant qu'une évaluation globale des répercussions économiques de l'ALÉ ne soit pas possible pour l'instant. Par contre, le document restait muet sur la plupart des suggestions précises qu'Informetrica avait faites relativement à la collecte et à la diffusion des données.

Le rapport du gouvernement comportait un résumé de douze pages, chapitre par chapitre, des développements techniques et législatifs relatifs à la mise en oeuvre de l'Accord, de deux pages sur ses activités de promotion du commerce et une section finale de deux pages sur l'évaluation des répercussions. Cette dernière section reprenait l'affirmation du gouvernement, jugée généralement pertinente, voulant qu'une évaluation globale ne soit pas possible pour l'instant, et que « les effets discernables et importants de l'ALÉ ne se feront sentir que dans plusieurs années »³⁹. Il réaffirme ensuite les prévisions du ministère des Finances énonçant que, d'ici 1993, le Canada connaîtra une augmentation de 2 % de son produit intérieur brut (PIB) réel et de 4 % de ses investissements industriels - soit une création d'emplois nette de 120 000 - et de 3,4 % de son volume d'exportations, le tout attribuable à l'ALÉ. Aucune donnée, ni analyse de données ou programme de collecte de données n'ont été définis ou cités à l'appui de ces conclusions.

Les experts-conseils d'Informetrica ont suggéré que le gouvernement précise dans son rapport les mesures de surveillance actuelles et futures qu'il envisage. Cependant, la seule allusion à cette proposition est un court paragraphe signalant la poursuite des travaux du groupe de travail ministériel, créé à l'origine pour conseiller le ministère des Affaires extérieures tout au long des négociations. Le

paragraphe précise :

En pratique, le gouvernement fédéral surveille les répercussions sur l'économie canadienne d'un large éventail de mesures, y compris l'ALÉ. En ce qui a trait à l'ALÉ, les différents ministères surveillent les aspects de l'Accord qui ressortissent à leurs responsabilités respectives... les représentants du gouvernement sont également tenus

³⁹ Canada, Affaires extérieures et Commerce extérieur 1990, op.cit, page 15.

- il serait possible de disposer d'une analyse des courants commerciaux mensuels en mars 1990, peu après que les statisticiens du gouvernement aient réuni entièrement les données de 1989;
- une analyse des apports de capitaux et des intentions d'investissement des secteurs public et privé serait possible à la fin de février, lorsque les chiffres réels en matière d'investissements seront disponibles;
- la compilation d'une liste des entreprises qui seront vraisemblablement avantagées, lésées ou peu touchées par l'Accord, assortie d'une comparaison des courants d'investissement de ces dernières est possible depuis un certain temps; mais si l'on attend les chiffres réels sur l'investissement, qui seront disponibles en février 1990, l'analyse sera beaucoup plus significative;
- la présentation de listes d'informations anecdotiques sur les ouvertures et les fermetures d'usines peut être faite à n'importe quel moment.

M. McCracken a précisé : "Je suppose que toutes ces choses sont faites par les centaines de milliers d'économistes qui surveillent l'économie comme nous siégeons ici. Le seul problème consiste à les inciter à penser à l'ALF dans leur processus de contrôle et, ceci étant fait, à leur demander de communiquer ce qu'ils ont trouvé." (17:24)

Pour la deuxième et la troisième années (soit 1990 et 1991), Informetrica a recommandé une analyse plus approfondie des données réunies, de façon à déterminer s'il y a eu des changements dans la direction et le volume des échanges ou dans les échanges intrasectoriels. D'après M. McCracken, une augmentation des échanges intrasectoriels, par exemple, indiquerait une spécialisation et une rationalisation accrues. Enfin, Informetrica a laissé entendre qu'une analyse de la fréquence des différends et du fonctionnement des mécanismes de règlement serait possible à court terme. Elle constituerait une mesure utile pour l'accès au marché, étant donné qu'un abaissement du nombre des différends ou une accélération de leur résolution indiquerait un meilleur accès au marché.

La réalisation de l'étude par Informetrica et sa diffusion subséquente dans le cadre du rapport du gouvernement sur la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange ont suscité des attentes de la part du public. Celui-ci pense que le gouvernement devrait retenir les suggestions de ces spécialistes et fournir toute l'information

Il est impossible de fournir le 1^{er} janvier 1990 ou peu après une évaluation complète et professionnelle de l'incidence du libre-échange sur le rendement économique en 1989. En fait, il faudra quelques années encore avant que cette évaluation soit possible³⁸

Il n'en reste pas moins que, selon Informetrica, nombre de mesures pourraient être adoptées entre-temps par la collecte de données, de façon à améliorer la qualité d'une évaluation future. Dans le rapport, ces mesures sont réparties en trois catégories:

- 1) les mesures qui peuvent être prises immédiatement (soit en décembre 1989);
- 2) les mesures qui peuvent être prises en 1990 et 1991, en complètement des travaux déjà amorcés;
- 3) les mesures qui pourront être plus fructueuses cinq ans après la mise en oeuvre de l'Accord.

La première catégorie englobe le rassemblement de données sur le respect des exigences juridiques de l'ALÉ, ainsi que l'analyse des courants commerciaux dans les secteurs qui ont fait l'objet de réduction des droits de douane, plus particulièrement là où le tarif de base était élevé, ou dans les secteurs où les obstacles tarifaires ont été levés immédiatement. À cela s'ajoute l'analyse de données commerciales pour mesurer les changements intervenus entre les États-Unis et le reste du monde en tant que sources et marchés de produits, avec une désagrégation accrue à mesure que l'on disposera des données. Informetrica a suggéré en outre que l'on procède à une analyse des intentions d'investissement, en se fondant sur l'examen régulier fait par Statistique Canada de l'activité des entreprises, afin de déterminer si l'ALÉ a eu des effets initiaux. La firme propose aussi que l'on compile des listes de données anecdotiques sur les ouvertures et les fermetures d'entreprises qui pourraient être entièrement ou partiellement attribuables à l'Accord.

Dans son témoignage au Comité, M. McCracken a donné des précisions sur les dates auxquelles cette information pourrait être rendue disponible :

38 MCCracken, M. et al, 1989, *Assessing the FTA: Design of a Framework*, 18 décembre 1989 (photocopie).

L'implantation de nouvelles usines au Mexique accroîtra encore la pression. De plus, un accord nord-américain qui inclurait le Mexique soulève de graves préoccupations dans certains secteurs de l'industrie automobile, notamment chez les producteurs de pièces. Néanmoins, l'industrie canadienne des pièces automobiles appuie les négociations en vue d'une alliance, de façon à protéger ses intérêts et à s'assurer qu'on en arrive à des règles communes.

4.3 L'absence de données

Comme l'illustre le témoignage des ces quelques groupes industriels, il est rarement possible de déterminer l'importance relative de chacun des facteurs conjugués qui infléchissent les décisions d'investissement. Si l'incidence de l'ALÉ ne peut être déterminée dans la plupart des cas au niveau de chaque entreprise, il s'ensuit qu'une analyse macro-économique de ses effets restera impossible si l'on ne recueille pas systématiquement des données spécifiques.

Afin d'évaluer comment il pourrait combler ce besoin de données et d'analyses, le ministre des Affaires extérieures a commandé en octobre 1989 en octobre une étude de faisabilité sur l'incidence économique de l'Accord de libre-échange. Il voulait savoir quel genre de recherche macro-économique il pourrait effectuer et quelles séries de anecdotes pourraient être recueillies, comment les données pourraient être analysées et quand il serait possible d'en tirer des conclusions statistiques pertinentes. L'étude a été réalisée par la firme Informetrica limitée d'Ottawa, qui a présenté ses conclusions finales au gouvernement le 18 décembre 1989. Le rapport a été rendu public le 19 janvier 1990, accompagné des observations de M. John Crosbie³⁷

Le rapport d'Informetrica confirmait l'opinion, généralement admise, qu'il est impossible actuellement d'évaluer avec précision l'incidence globale de l'ALÉ, douze mois seulement après son entrée en vigueur, comme l'indique l'observation suivante:

³⁷ CANADA, Affaires extérieures et Commerce extérieur 1990, Canada-Etats-Unis - L'Accord de libre-échange : mise en oeuvre, 16 janvier (photocopie).

près 8 milliards de dollars. Cependant, les chercheurs ont eu beaucoup plus de difficulté à la retracer parce que les documents ne sont pas les mêmes et que les Etats-Unis utilisent des systèmes différents des nôtres. (27:9-10)

4.2.5 L'industrie automobile

Devant le Comité, les représentants de l'industrie automobile ont fait état des progrès que le secteur avait déjà réalisés pour relever les défis de la concurrence internationale:

Pour faire face à une concurrence grandissante, les producteurs nord-américains de véhicules et de pièces ont, depuis quelques années, investi des milliards de dollars dans des installations perfectionnées et ont rationalisé leurs opérations. Les producteurs nord-américains ont également investi des sommes considérables à l'étranger et ils ont créé des liens d'affaires importants avec des sociétés étrangères; on a ainsi assisté à des collaborations du genre Chrysler-Mitsubishi, Ford-Nissan, G.M.-Toyota et CAMI. (23:7)

Néanmoins, les Etats-Unis continuent d'enregistrer un important déficit commercial, en général et dans l'automobile en particulier. L'industrie craint que ce déficit, joint à une capacité de production excédentaire dans le secteur (tant à l'échelon national qu'à l'échelle mondiale) ne mène à une concurrence encore plus sauvage, et n'entraîne un redoublement des pressions pour la rationalisation de la production. Le président du comité spécial sur l'industrie automobile, M. Darcy McKeough, voit la situation ainsi :

L'industrie nord-américaine s'en est relativement bien tirée malgré un contexte mouvementé et très concurrentiel, mais certains problèmes demeurent. Les déficits de la balance commerciale dans le domaine des produits automobiles et de la balance commerciale globale touchent particulièrement les Etats-Unis. L'excédent de la capacité de production auquel on assiste au niveau mondial incitera le Canada et les Etats-Unis à exporter plus de véhicules et à mieux s'armer face à la concurrence qui augmente sans cesse sur leur marché. (23:8)

Cette situation ne peut être imputée à l'abaissement des droits de douane. Les porte-parole de l'industrie sidérurgique nous ont déclaré que «l'industrie avait dû réduire ses prix de façon assez draconienne pour rester concurrentielle, surtout en raison de l'appréciation du dollar canadien» (27:6).

Malgré l'Accord, l'industrie canadienne est encore soumise à certains droits antidumping et à des droits compensateurs aux États-Unis, de même qu'à des accords de restrictions volontaires des exportations. Étant donné qu'il a été jugé que la loi américaine avait été appliquée correctement, les décisions soumises à l'examen du groupe binational ont été confirmées et les droits restent appliqués. Plusieurs membres du groupe ont fait partie de l'examen de ces décisions en vertu du chapitre 19 de l'ALÉ. Ils ont ajouté des observations personnelles aux conclusions du groupe, mettant en doute la logique du tribunal américain du commerce. Celui-ci, en effet, met en rapport les subventions à une partie de l'industrie avec une menace éventuelle à l'égard d'une toute autre partie de l'industrie.

Les représentants de la sidérurgie canadienne ont déploré que la loi américaine visant à corriger certaines pratiques en matière de commerce ne tienne pas compte des subventions que reçoit l'industrie américaine. Ils ont affirmé notamment :

L'industrie américaine de l'acier est encore aussi susceptible d'avoir besoin de l'aide gouvernementale que toute autre industrie dans le monde. Il n'y a aucune différence véritable à ce chapitre. En fait, l'aide gouvernementale est peut-être plus grande aux États-Unis que dans bon nombre de pays, y compris même le Canada. Nos experts-conseils ont trouvé que le gouvernement avait versé près de 30 milliards de dollars à l'industrie américaine de l'acier au cours des dix dernières années... les chercheurs ont constaté que l'aide consentie par le gouvernement fédéral américain à l'industrie de l'acier durant la période de dix ans représentait quelque 26 milliards de dollars. La notion d'«aide gouvernementale» est ici appliquée dans son sens le plus large. Quant à l'aide des États et des autorités locales, elle est d'à peu

Et le second rapport, qui provient de l'OCDE :

[traduction] donne un aperçu plus vaste des transferts liés à l'agriculture. On y passe en revue les transferts du gouvernement de même que les transferts du consommateur... D'après le rapport, les Etats-Unis ont dépensé 92 milliards de dollars de transferts en 1986 alors que le Canada a dépensé la même année 7,7 milliards de dollars. L'écart par habitant est de 29 %. (21:28)

L'industrie a recommandé qu'on prenne des mesures pour restreindre la concurrence déloyale que livrent les Etats-Unis par des lois qui entendent corriger certaines pratiques commerciales. La nécessité en serait d'autant plus grande si aucun accord n'est conclu à la fin de l'Uruguay Round ou si les Etats-Unis continuaient d'avoir de telles attitudes alors même que les négociations sur les subventions se poursuivent dans le cadre de l'ALF.

4.2.4 L'acier

Venus témoigner devant le Comité, les représentants de l'industrie sidérurgique canadienne ont signalé des changements importants dans les importations et les exportations:

Il est vrai que, grâce à ces investissements énormes, l'industrie sidérurgique canadienne s'est acquis une réputation de classe internationale... [et] nous envisageons l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis avec confiance. Il n'est plus vrai, cependant, que nous pouvons soutenir la concurrence à l'échelle mondiale. D'une manière générale, en ce début des années 90, la hausse des coûts, la baisse des prix, le recul de la demande et d'autres facteurs économiques qui échappent à notre maîtrise ont ensemble pour effet de diminuer notre compétitivité... Nous vendons environ 25 % de notre production directement aux Etats-Unis. Au cours du premier trimestre de cette année, notre volume a diminué aux Etats-Unis, alors que les producteurs américains ont presque doublé leur part du marché canadien. (27:6)

de yaourt et de crème glacée à son programme de régulation du marché du lait³⁵ et une plainte du Canada à l'effet que les droits compensateurs imposés par les États-Unis sur la viande de porc fraîche, réfrigérée et surgelée, contreviennent aux obligations des États-Unis en vertu de l'Accord général.

Il faut bien admettre que le Canada subventionne aussi sa production agricole³⁶ et qu'il protège ses producteurs par un vaste régime de programmes de régulation du marché. Cependant, les représentants de l'industrie ont déclaré que d'importantes recherches restent à faire pour mettre en évidence les modes de subventions des États-Unis. Ils ont cité deux études qui ont été portées à leur attention. L'une, réalisée par le département américain de l'Agriculture en mars 1988, dit :

... que si l'on prenait toutes les sommes investies dans l'agriculture par le gouvernement fédéral et celui des États, elles équivalaient pour l'année au cours de laquelle l'étude a été réalisée... à 31 % des recettes de sortie de l'exploitation. Le rapport dit qu'au Canada, si l'on prend toutes les sommes investies dans l'agriculture par les gouvernements provinciaux et fédéraux au cours de la même année, elles équivalent à 19,1 % des recettes de sortie de l'exploitation. Autrement dit, les États-Unis, au cours de l'année en question, ont consacré 4,2 % de leur budget à l'agriculture tandis qu'au cours de la même année, le Canada y consacrait 2,9 %. (21:27)

³⁵ Le Canada prétend qu'il ne peut assurer la stabilité du marché des produits administrés si les produits transformés sont autorisés à entrer hors taxe sur le marché, alors que les producteurs intérieurs de produits transformés doivent encore acheter aux prix dirigés.

³⁶ Le Canada a préparé une liste qui expose et classe par catégories toutes ces pratiques, qui ont été présentées au GATT le 15 octobre. Les subventions s'élèvent à environ 8 milliards de dollars annuellement. Ces programmes vont de l'assurance-récoltes aux offices de commercialisation du lait et des oeufs, en passant par l'aide au transport en vertu de l'ancienne convention du mid-de-corbeau. Bien que le gouvernement n'ait pas accepté que tous ses programmes d'aide fassent l'objet de négociations, la valeur tarifaire équivalente de chacun de ces programmes a également été présentée au GATT. Dans certains cas, en particulier en ce qui a trait à la régulation du marché des produits laitiers, la valeur calculée dépassait 100 %.

nous avons pour 53 000 \$ de pommes de terre qui dorment à Porto Rico et les douanes américaines ne nous permettent pas de les décharger. Savez-vous pourquoi?... Un cultivateur du Nouveau-Brunswick... s'était dit que certains des sacs pouvaient se déchirer et il avait ajouté des sacs supplémentaires à l'arrière du conteneur... Les douanes américaines prétendent que l'emballage supplémentaire représente 15 \$. Nous avons pour 53 000 \$ de pommes de terre qui dorment, et les douanes américaines ne nous permettent pas de les décharger parce qu'il y a des sacs supplémentaires à l'arrière du conteneur. C'est du harcèlement. (21:31)

De même, les exportations canadiennes de blé dur ont fait l'objet d'une enquête de la Commission du commerce international des États-Unis au titre de l'article 332, en raison de subventions possibles et de ventes à des tarifs inférieurs à la valeur équitable. Le premier vice-président de Cargill Limited a déclaré au Comité :

En ce qui concerne le blé dur, par exemple... nous constatons que les États-Unis ont produit moins des trois quarts de leurs besoins, mais, la même année, ils ont continué de subventionner massivement les ventes à nos clients du Nigeria. (21:7)

L'administration américaine n'a pas soutenu cette mesure, mais il lui a été demandé de diriger l'enquête. Même si, en fin de compte, elle n'a pas trouvé de fondement valable à cette action, l'enquête elle-même a été considérée par Cargill Limited comme du harcèlement. Le second volet de la plainte - la prestation de subventions à l'exportation de la part du gouvernement américain - met le doigt sur une violation possible de l'article 701.4 de l'ALF, qui énonce que «chaque Partie tiendra compte des intérêts de l'autre Partie en matière d'exportations si elle a recours à une subvention à l'exportation relativement aux produits agricoles exportés vers des pays tiers».

Un certain nombre de différends non encore réglés au sein du GATT sont aussi à l'étude. Mentionnons une plainte des États-Unis concernant l'ajout par le Canada

exportations de blé canadien et d'autres produits agricoles, loin de disparaître en vertu de la politique de «frontières ouvertes» annoncée par les deux ministres de l'Agriculture, a plutôt augmenté en 1989 et 1990³⁴. Les représentants ont brossé le tableau de la situation au Comité :

Le département de l'agriculture des États-Unis acceptait les inspections que nous faisions des pommes de terre qui entraient aux États-Unis, mais voilà trois ans, ils ont tout changé et ont dit : «Nous devons empêcher le Canada d'exporter chez nous ces pommes de terre bon marché qui bénéficiaient de subventions. Nous allons donc les inspecter deux fois plutôt qu'une à la frontière.» Et c'est ce qu'ils font depuis ce temps. L'Accord de libre-échange aurait peut-être dû mettre un terme à cette pratique, mais ce ne fut pas le cas. [Par exemple] le département de l'agriculture des États-Unis a inspecté de près 127 chargements en janvier et en a refusé 25... Agriculture Canada a confirmé que les pommes de terre étaient en règle. [24 des 25] chargements soumis à une nouvelle inspection sans reclassement, sont approuvés ou sont acceptés par la suite à destination... [Nous] sommes d'avis qu'on a utilisé contre eux une barrière non tarifaire destinée à renvoyer sur le marché canadien des pommes de terre destinées au marché américain. (21:30)

Le représentant de McCain Foods a mentionné au Comité plusieurs autres incidents, qu'il a qualifiés aussi de harcèlement :

Donc, le 16 janvier, nous avons remis aux autorités de New York les documents d'expédition d'un conteneur destiné à Porto Rico... Les douanes américaines ont retenu ce chargement pendant six jours. Elles l'ont examiné à la loupe. Puis le département de l'agriculture l'a retenu pendant deux jours. (21:31)

Le 29 janvier, nous avons expédié 13 conteneurs de pommes de terre fraîches. Ils ont été retenus pendant une journée par les douanes américaines, mais pendant dix jours par la FDA... À l'heure actuelle,

³⁴ Cette question a été analysée ci-dessus, dans la Section 2.42 (?).

chômage, d'assurance-maladie et autres... Nous aimerions que les règles soient les mêmes pour tous dans ce domaine. (19:9)

En dépit de ces affirmations, aucune plainte officielle n'a été déposée par les sociétés canadiennes et aucune action en compensation n'a été intentée.

4.2.3 L'agriculture et le conditionnement des aliments

Lors de leur comparution devant le Comité, les représentants de l'agriculture et de l'industrie du conditionnement des aliments nous ont décrit certaines mesures de harcèlement dont ils ont eu à souffrir à la frontière canado-américaine au cours de l'année précédente. Celles-ci ont été, à l'occasion, portées à l'ordre du jour des réunions de la Commission et des ministres de l'Agriculture, même si la question n'a pas été nécessairement résolue. En fait, le secteur de l'agriculture et du conditionnement des aliments a été la cause de près des deux tiers de tous les différends commerciaux internationaux survenus récemment, en particulier en ce qui concerne les subventions, la gestion du marché et les mesures douanières. Si le Canada et les États-Unis disposent virtuellement de meilleures méthodes pour résoudre leurs différends et pour négocier des règles communes, grâce à l'ALE, en pratique, la plupart des actions relatives au règlement des différends et aux négociations sont en suspens³³ jusqu'à la fin de l'Uruguay Round.

Bien qu'un accord intérimaire doive être en vigueur jusqu'à l'achèvement de l'Uruguay Round et des négociations de l'ALE sur les subventions, les agriculteurs canadiens de nombreux secteurs font l'objet de mesures de harcèlement et de mauvais procédés de la part des États-Unis. La réinspection, à la frontière, des

³³ Les cas présentés au chapitre 19, où l'on passe en revue les questions de l'agriculture ou des subventions, ne s'attachent qu'à la question de savoir si les lois nationales en vigueur sont dûment appliquées, et non si ces lois sont conformes aux exigences du GATT ou de l'ALE.

d'emploi qui se sont élevées à plus de 6 000 dans les 12 derniers mois, il faut compter environ 2 000 emplois qui auraient pu être créés par de nouveaux investissements si la situation avait été différente et qui, en l'occurrence, n'ont pu l'être. Des représentants de l'industrie ont décrit ainsi la situation :

Au cours de la première année d'application de l'ALÉ, nous avons remarqué une tendance à la hausse des importations et à la diminution des exportations. Les importations ont augmenté de 22 % l'an dernier... tandis que les exportations diminuaient de 3,7 %. Par ailleurs, les importations américaines ont augmenté de 31,5 % et nos exportations vers les États-Unis, notre principal partenaire commercial, ont diminué de 2,7 %.

Ils en sont arrivés à dire :

Loin de nous l'idée de mettre tous les événements qui se sont déroulés sur le compte de l'Accord de libre-échange. Nous savons qu'un grand nombre de facteurs entrent en jeu, et notamment la valeur du dollar canadien et des taux d'intérêt qui sont élevés. (19:8)

En plus de rechercher l'harmonisation des barèmes de libéralisation des tarifs, des facteurs de production et des produits finis, les porte-parole de l'industrie du meuble ont demandé que le gouvernement s'attaque au programme américain de subventions, sur lequel ils ont constitué un dossier assez étoffé. Ils ont affirmé au Comité :

Nous avons effectué une étude sur toutes les subventions auxquelles a accès un fabricant désireux de s'implanter aux États-Unis. Elles sont si intéressantes qu'il est difficile de les refuser.

Ils ont fourni une liste et cité plusieurs exemples en suggérant que :

le négociateur canadien qui examine les subventions prend ces facteurs en considération. [Étant donné] qu'elles compensent un très grand nombre des prétendues subventions que nous sommes censés accorder aux Canadiens - par exemple sous forme d'assurance-

4.2.2 Les meubles

Au cours des négociations et des consultations qui ont conduit à la signature de l'ALE, les fabricants canadiens de meubles ont fait savoir, par l'intermédiaire des Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur de leur industrie et par des déclarations publiques, qu'il leur faudrait au moins dix ans pour s'ajuster à la suppression des droits de douane avec les États-Unis, car la protection tarifaire dont ils bénéficiaient était extrêmement élevée -- 25 % en moyenne. Toutefois, l'ALE prévoit l'élimination des droits de douane sur les meubles en cinq ans et, contrairement aux attentes de l'industrie, les tissus d'ameublement n'ont pas été inclus dans ce calendrier. Les représentants ont déclaré au Comité :

Et pourtant on semble oublier que le délai était maintenu à dix ans pour les tissus, qui relèvent de l'industrie textile... Le ministère des finances a alors demandé aux représentants de l'industrie de voir ce qu'ils pouvaient faire pour convaincre l'industrie textile d'accepter de supprimer les droits de douane sur les tissus de rembourrage au cours d'une période de cinq ans. Les fabricants de textile canadiens ont accepté et se sont montrés très coopératifs. Nous avons alors essayé d'obtenir l'accord de leurs homologues américains, ce qui fut fait. (19:7)

Néanmoins, cet accord n'a pas été inclus dans l'ALE. L'industrie a dû renouveler sa demande à l'occasion des premiers pourparlers en vue de l'accélération de la suppression des droits de douane. À la suite de cette initiative, les fabricants canadiens ont obtenu un allègement sur 60 tissus, ce qui représente environ 85 % de leurs demandes originales, mais près de deux ans après l'entrée en vigueur de l'ALE.

Cinquante autres demandes ont été faites pour la seconde série de négociations sur l'accélération de la suppression des droits de douane.

Entravée par des taux d'intérêt élevés et un dollar dévalué, l'industrie canadienne du meuble a éprouvé de grandes difficultés à faire les ajustements nécessaires de façon à rester concurrentielle et elle a dû supprimer des emplois. Dans leur mémoire au Comité, les responsables mentionnaient qu'en plus des réelles pertes

préféreraient à un renouvellement de l'Accord multilatéraux une libéralisation des échanges et le retour spécialisé contrôle du GATT des textiles et du vêtement. D'après les publications commerciales spécialisées, les États-Unis souhaiteraient des contingents globaux comme mesure transitoire... [Ainsi] la rente économique profiterait au Canada et les importateurs canadiens pourraient choisir rationnellement leurs sources d'approvisionnement dans le cadre des limites d'ensemble déterminées par les contingents. (18:10)

L'industrie du vêtement a connu des difficultés d'ajustement analogues à celles de l'industrie textile, mais amplifiées par le fait qu'elle n'a pas librement accès à une gamme suffisamment vaste d'intrants concurrentiels de l'industrie du textile rationalisée. De l'avis de certains fabricants de vêtements, l'industrie textile s'est adaptée sans tenir compte des besoins de l'industrie canadienne du vêtement et en s'opposant par ailleurs à un abaissement prématuré des barrières commerciales de ses produits, faits que l'industrie du textile a niés. Ces fabricants craignent vraisemblablement les nouvelles règles unilatérales qui pourraient être établies par les États-Unis si l'on ne parvient pas à un nouvel accord sur les textiles dans le cadre du GATT. Le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCCE) en est arrivé à peu près aux mêmes conclusions dans l'étude approfondie qu'il a réalisée en mars 1990. Il n'en a pas moins recommandé que le Canada procède unilatéralement à d'autres réductions de tarifs et de contingents.

L'expiration de l'Arrangement multilatéraux, les changements proposés par le TCCCE et ceux qui sont déjà en vigueur en vertu de l'ALF, tous ces éléments réunis posent un sérieux défi d'ajustement à l'industrie canadienne. Dans le même temps, ce processus d'ajustement aura de graves répercussions sur les programmes canadiens d'adaptation de l'emploi, étant donné que le textile, et surtout l'industrie du vêtement, emploie un grand nombre d'immigrants et de personnes non qualifiées, en particulier des femmes. Un certain nombre d'études considèrent que ce groupe compte au nombre de ceux qui risquent le plus d'éprouver des difficultés de conversion à de nouveaux emplois, même avec de meilleurs programmes d'adaptation.

textile aux États-Unis à faire pression pour que soient incluses dans l'Accord de libre-échange des règles restrictives sur l'origine... De ce fait, plus de 80 % de la production américaine ont donc libre accès au marché canadien, alors que la majorité des vêtements canadiens, faits de tissus importés, ne peuvent bénéficier du libre-échange. (18:7)

Nos témoins ont dit en outre que cette règle avait pris l'industrie par surprise. Le président de l'Institut canadien des manufacturiers du vêtement, qui représente son industrie au sein des Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur, a déclaré :

Je vous assure que les membres de l'industrie du vêtement n'avaient jamais entendu parler de double transformation avant la signature de l'Accord... Notre porte-parole était omniprésent à tout moment et, malgré cela, il n'a jamais pensé que l'article sur la double transformation était même envisagé. (18:17)

Dans certains cas, même avec des droits de douane inférieurs ou inexistant, les contingents limitent la quantité d'un type particulier de textile qui peut être autorisée à entrer. D'autres marchandises contenant des importations de certains pays sont tout simplement refusées, sans condition.

Devant le Comité, les représentants de l'industrie textile ont résumé les problèmes actuels en les classant dans deux catégories : premièrement, ceux qui découlent de la nécessité de s'ajuster à l'ALÉ, avec toutes les difficultés que cet ajustement pose maintenant; deuxièmement, ceux qu'ils s'attendent à rencontrer à la suite des NCM du GATT ou de nouvelles règles des États-Unis sur le commerce du textile. La concurrence des fabricants de textiles et de vêtements des pays en développement a été sévèrement limitée par l'Accord multifibres, qui restreint l'importation de certains textiles primaires et de la plupart des vêtements finis. Cet accord arrive à expiration en juillet 1991 et certains pays en développement demandent l'inclusion du textile aux règles du GATT. On a déclaré au Comité :

Les textiles et le vêtement sont régis par une entente distincte des règles normales du GATT... qui définit les restrictions volontaires aux exportations qui s'appliquent au commerce international des textiles et du vêtement. Il apparaît maintenant que les principaux participants

Les représentants de l'industrie du vêtement ont ajouté :

Les politiques économiques et commerciales du gouvernement ont un impact croissant sur les opérations quotidiennes des entreprises depuis l'incidence de la nouvelle taxe de vente fédérale sur les prix et la demande jusqu'aux répercussions sur le marché intérieur des taux d'intérêt élevés, sans parler de l'effet négatif de l'augmentation du dollar canadien sur les économies de droits de douane réalisées grâce à l'ALE. (18:10-11)

De même, un certain nombre de barrières non tarifaires empêchent encore les producteurs canadiens de textiles et de vêtements d'avoir un accès parfaitement libre au marché américain. Dans certains cas, les intrants, même ceux qui sont acquis aux États-Unis, ne sont pas suffisamment transformés pour satisfaire aux exigences des règles de la double transformation établies par l'ALE, pour pénétrer hors taxe aux États-Unis en vertu de l'Accord. Ce règlement a été expliqué au Comité par le président de l'Institut canadien des manufacturiers du vêtement :

Si un tissu est fabriqué au Canada, le vêtement fait avec ce tissu peut être exporté aux États-Unis comme un vêtement canadien. Par contre, si le tissu est fait en dehors du Canada, le vêtement ne peut être classé vêtement canadien. La transformation du tissu en vêtement ne suffit donc pas, mais il faut passer du fil au tissu puis au vêtement. (18:18)

Des règles analogues s'appliquent à l'industrie du textile lorsqu'on exige pour le label d'origine nationale que le fil avec lequel le tissu a été tissé ou tricoté ait été lui-même fabriqué au Canada. Comme dans le cas du vêtement, si des marchandises d'un pays tiers sont utilisées, les produits finis sont contingents et soumis à des droits de douane plus élevés.

On a mentionné au Comité que cette règle avait avantagé l'industrie américaine:

Contrairement à l'industrie du vêtement américain qui est en mesure de s'approvisionner à 85 % sur le marché intérieur, l'industrie canadienne, elle, doit s'adresser à d'autres pays pour satisfaire 55 % de ses besoins en textiles... C'est cette différence entre les méthodes d'approvisionnement des deux pays qui a incité le puissant lobby du

et ses efforts pour libéraliser ses échanges avec les États-Unis accentueront encore le processus. L'Asie et la CE, pour leur part, procèdent actuellement à une plus grande intégration de leurs économies régionales³².

4.2 Témoins

4.2.1 Les textiles et le vêtement

Des représentants de l'industrie du textile et du vêtement ont comparu devant le Comité. Ils ont signalé que l'industrie textile avait connu d'importantes transformations au cours des dernières années, qu'elle avait investi des sommes considérables pour moderniser ses installations et adopter des techniques de pointe, et que bon nombre de sociétés inefficaces avaient fermé leurs portes :

Cette transformation du secteur a été rendue possible par un investissement massif et soutenu afin de rentabiliser et moderniser l'industrie et mettre en oeuvre les technologies de pointe. Cette modernisation de l'outil de travail a résulté en une diminution des effectifs, mais accru le niveau de qualification et la qualité des emplois restants. Au cours de dix années avant 1988, le secteur a investi 3,3 milliards de dollars, soit davantage par poste de travail que l'industrie textile américaine. (24:5)

Néanmoins, l'ALÉ a incité les entreprises à s'adapter, à accroître leur efficacité, à se spécialiser et à rationaliser leur production. Mais au moment où cet ajustement était nécessaire, le loyer élevé de l'argent a limité la capacité du secteur à emprunter des fonds et le taux de change élevé a eu le double effet de restreindre les exportations et d'accroître la concurrence des importations. Comme le reste de l'industrie canadienne, les fabricants de textiles se débattaient pour s'ajuster au libre-échange, handicapés comme ils le sont par la cherté du crédit et le cours élevé de la monnaie canadienne. (24:8)

³² Ces tendances sont analysées brièvement à la Section 5.

suppression des droits de douane avec l'ALF. Enfin, cette combinaison de facteurs a contribué au déclin de la balance commerciale positive du Canada, entraînant des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt et entravant les efforts de la Banque du Canada pour maîtriser les fluctuations du taux de change.

L'an dernier, on a aussi vu un accroissement de sorties de fonds provenant de dividendes et de revenus en intérêts à destination des États-Unis. Avec une part croissante de la dette nationale (gouvernement canadien et entreprises) détenue à l'étranger, les hauts taux d'intérêt avaient déjà provoqué une baisse significative de la balance des paiements. Parallèlement, les nouveaux investissements réalisés au Canada par les États-Unis étaient en déclin, tandis que de nombreux investisseurs et entreprises canadiens augmentaient leur participation américaine, grâce à des investissements directs aux États-Unis. Les répercussions de ces tendances intérieures ont été renforcées par des événements qui se sont produits ailleurs dans le monde et qui échappent souvent à la volonté du gouvernement canadien, comme de tout autre peut-être. Mentionnons, notamment, le ralentissement économique aux États-Unis, qui a le double effet de réduire les marchés d'exportation du Canada et de contraindre les sociétés américaines à rechercher de nouveaux débouchés à l'extérieur tout en s'efforçant de protéger leurs propres marchés. Dans une telle conjoncture, certaines multinationales américaines, voulant rationaliser leur activité, ont choisi de fermer leurs usines canadiennes.

Malgré tout, la restructuration industrielle n'en a pas moins progressé à un rythme sans précédent. Dans un effort pour réduire leurs frais, les entreprises des pays industrialisés ont établi des sources d'approvisionnement outre-mer, en particulier en Asie. Dans de nombreux secteurs, la production est maintenant si diversifiée entre les différents pays qu'il est pratiquement impossible de déterminer l'origine nationale de nombreux produits. L'industrie automobile en est l'exemple le plus patent. En même temps qu'elles prenaient ces dispositions, les entreprises ont jugé nécessaire de réaliser des fusions à l'échelle nationale et même internationale à un rythme jamais vu auparavant, de façon à se préparer à affronter la nouvelle concurrence, devenue mondiale.

La tendance est la même partout. Le Mexique, par exemple, qui était l'une des économies les plus fermées du monde, en est maintenant l'une des plus ouvertes;

illustration parmi d'autres, ont touché les marchés et incité les entreprises à se restructurer.

Les témoignages ont fourni des informations importantes sur les difficultés auxquelles font face plusieurs des industries examinées. Certains de ces problèmes découlent d'anomalies dans la structure de l'ALÉ ou de questions qui ne sont pas parfaitement au point dans l'Accord. Dans plusieurs cas, les problèmes sont délibérément laissés en suspens en attendant l'issue des Négociations commerciales multilatérales (NCM). Dans d'autres cas, le Canada ou les États-Unis s'en sont remis aux mécanismes du GATT pour redresser des situations qui n'ont pu être corrigées à leur satisfaction en vertu de l'ALÉ ou qui n'étaient pas visées par l'Accord.

Pour donner une certaine perspective à l'examen des principaux points qui ont émergé de ces témoignages, nous essaierons ici de dégager les principales tendances qui ont une incidence sur l'économie canadienne.

4.1 Les facteurs cycliques

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉ, le gouvernement canadien, sur l'insigation de la Banque du Canada, a donné priorité au combat contre l'inflation. Le principal instrument utilisé dans cette lutte a été une politique monétaire restrictive. Celle-ci a eu pour effet d'accroître les taux d'intérêt réels du Canada à une époque où les taux internationaux étaient en baisse et où les entreprises canadiennes avaient de grands besoins d'emprunt pour se restructurer. Ainsi, au printemps de 1990, le taux préférentiel était supérieur de 550 points de base à celui des États-Unis, ce qui ne s'était jamais vu. Cette politique a contribué par ailleurs à rehausser le cours du dollar canadien à plus de 15 % par rapport à la devise américaine, au cours de la période de 1977 à 1990³¹, avec comme résultats que le prix des exportations canadiennes a augmenté et celui des importations diminué. Ces changements ont plus qu'annulé les effets positifs de la

³¹ Le dollar canadien a connu une hausse de 26 % par rapport à son plancher de 0,7000 \$US en février 1986 et de 15 % par rapport à son taux de 0,7653 \$US lorsque les éléments de l'Accord ont été signés en octobre 1987.

L'expérience particulière de quelques industries canadiennes

Le printemps dernier, le Comité a invité les représentants de plusieurs industries à témoigner des difficultés qu'ils ont éprouvées dans leurs échanges habituels avec les États-Unis. L'objectif du Comité était de réunir des renseignements précis sur les effets de l'ALÉ dans chaque secteur. Il s'agissait, en particulier, de mettre en évidence le rôle qu'avait joué l'Accord dans les décisions des entreprises d'ouvrir de nouvelles installations de production et de fermer ou restructurer les installations en place. Ces décisions avaient pour but d'accroître ou de réduire le nombre d'emplois, de mettre au point de nouvelles gammes de produits ou d'abandonner des domaines établis.

À quelques rares exceptions près, il ressort du témoignage de ces personnes que, même au niveau des entreprises individuelles, il est pratiquement impossible d'imputer directement et exclusivement à l'ALÉ les décisions d'investissement ou de désinvestissement. Au nombre des facteurs qui, d'après les témoins, ont influencé leurs décisions, on retrouvait, beaucoup plus souvent que l'ALÉ, les taux d'intérêt élevés et l'accroissement de la valeur du dollar canadien. On a pu constater également, même si c'était moins évident, que les phénomènes déclenchés par ce qu'il est convenu maintenant d'appeler la mondialisation de l'économie, dont l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis n'est qu'une

- 3) Les groupes spéciaux produisent des résultats beaucoup plus rapides que ceux du GATT dont les travaux sont parfois interminables, comme on l'a vu par le passé, et où le processus complet dure souvent plusieurs années³⁰. L'échéancier rigoureux de l'ALF permet de mieux centrer la discussion et de réduire les délais susceptibles d'accroître les frustrations et les divergences. Le fait que les décisions soient rendues promptement incite aussi les deux gouvernements à réagir aux recommandations même si elles déplaissent à l'une des parties ou aux deux à la fois.
- 4) La possibilité d'adapter les recommandations des groupes spéciaux selon les circonstances constitue un progrès important. Vu l'incapacité des groupes du GATT de trancher les questions qui leur sont confiées autrement que par un oui ou un non, les pays jugés coupables en sont réduits à trouver de nouvelles pratiques qu'ils estiment compatibles avec les dispositions du GATT. Lorsque ces pratiques sont contestées à leur tour, il y a souvent un nouveau recours au GATT, notamment à l'examen fait par un nouveau groupe spécial. Il en a été ainsi pour le règlement canadien sur le débarquement du poisson, jugé incompatible avec les dispositions du GATT. Le Canada y a apporté des modifications qui n'ont pas satisfait les États-Unis. Au lieu de renvoyer la question au GATT, le mécanisme de règlement des différends prévu dans l'ALF a permis d'en faire un examen plus rapide et plus constructif.
- 5) La Commission attend la fin des négociations de l'Uruguay Round avant de s'attaquer à divers différends bilatéraux dont elle a été saisie. Le succès des négociations sur les questions agricoles et la définition de ce qui constitue une subvention pourraient accélérer le règlement d'un grand nombre de différends actuels.

³⁰ Toutefois, dans le cadre du GATT, les derniers différends ont été réglés en moyenne en 18 mois seulement, et certains l'ont été en moins d'un an.

3.6 Conclusions préliminaires

Ces premières expériences permettent de tirer les quelques conclusions suivantes:

- 1) Les différends visés par le chapitre 18 ne sont pas soumis à un règlement obligatoire. Alors qu'on avait prétendu, avant l'adoption de l'ALÉ, que ce mécanisme leur permettrait avantageusement de résoudre leurs différends lorsque les positions nationales sont profondément divergentes, les deux gouvernements ne semblent pas disposés à déléguer leur pouvoir décisionnel à des arbitres.

- 2) Les décisions non exécutoires des groupes spéciaux serviront de fondement aux négociations et aux marchandages ultérieurs au lieu d'être appliquées à la lettre. Voilà ce à quoi il faut s'attendre, de l'avis du Professeur Donald McRae, doyen de la faculté de Common law de l'Université d'Ottawa et président du premier groupe spécial formé en vertu du chapitre 18 :

Les décisions prises conformément au chapitre 18 constituent des recommandations à la Commission mixte du commerce canado-américain. Ces décisions ne lient pas les parties... il faudrait à mon avis comprendre que si les parties négocient à la suite d'une décision d'un groupe spécial en vue de régler un différend, il s'agit là d'un suivi naturel du processus de règlement des différends prévu au chapitre 18. Il faudrait considérer qu'il est tout à fait normal pour les parties d'analyser le rapport du groupe spécial et de s'en servir comme point de départ pour la négociation d'une solution. Cela devrait être considéré comme un bon fonctionnement et non comme un échec du processus. (32:11)

institué deux mesures en vertu de l'article 301²⁸. Le 15 mai 1990, la firme G. Heileman Brewing Company a institué, à Ottawa, un recours commercial à l'encontre d'une longue liste de restrictions provinciales concernant la vente de la bière et l'établissement des prix. L'initiative avait pour but d'attirer l'attention sur cette question deux jours avant la réunion de la Commission mixte du commerce canado-américain, qui devait justement se tenir à Ottawa. Déposée aux termes de l'article 301 de la loi américaine sur le commerce, la requête Heileman prétend que les pratiques provinciales enfreignent à la fois les dispositions du GATT²⁹ et celles de l'ALE, puisque certaines provinces ont réduit les prix et les frais d'entreposage pour un court laps de temps à l'été de 1989.

La représentante américaine au Commerce dispose de quarante-cinq jours, après réception d'une requête de cette nature, pour faire savoir si elle entreprendra ou non une enquête. Comme il existe des motifs suffisants de croire que le Canada a manqué à ses obligations commerciales et que les dispositions «Super 301» ne lui laissent pas beaucoup de latitude, il semblait à peu près certain qu'une enquête aurait lieu. Le 6 juillet 1990, Mme Carla Hills a annoncé qu'elle entreprenait cette enquête et qu'elle mènerait des négociations avec le Canada au cours des soixante jours suivants, avant de confier l'affaire au GATT en vue de trouver une solution ou de prendre d'autres mesures de représailles. Un autre brasseur, Stroh, a institué une poursuite qui met cette fois uniquement en cause le système de vente au détail de la bière en Ontario. D'autre part, nous apprenions récemment que des brasseurs canadiens réunissent actuellement des données qui justifieraient un recours antidumping contre les firmes Heileman et Stroh, parce que celles-ci vendraient leur bière au Canada en deçà de sa juste valeur marchande.

²⁸ Alors que les provinces canadiennes semblaient être sur le point de conclure une entente qui aurait répondu partiellement aux exigences américaines, le rejet de l'Accord du lac Meech a retardé, comme dans bien d'autres domaines, la conclusion d'une entente interprovinciale. La réunion des ministres provinciaux du Commerce, le 27 septembre 1990, n'a pas produit non plus les résultats escomptés à cet égard.

²⁹ Ainsi qu'un groupe spécial du GATT l'a établi en 1988, avec l'assentiment du Canada mais sans que les provinces mettent cette décision en application.

3.5 Problèmes divers

3.5.1 Réglementation du camionnage en Ontario

Dans le cadre de l'ALB, les programmes provinciaux sont également visés par l'interdiction de nouvelles restrictions. A la fin de l'année dernière, le gouvernement ontarien a présenté un projet de loi qui permettrait d'augmenter la longueur des semi-remorques. Les normes provinciales seraient ainsi conformes à celles qui prévalent dans la majeure partie de l'Amérique du Nord, ce qui rendrait les entreprises de camionnage ontariennes plus concurrentielles aux États-Unis. Dès l'annonce de cette mesure, beaucoup d'entreprises en Ontario ont annulé leurs commandes de semi-remorques neuves, ce qui a fait baisser le chiffre d'affaires des fabricants de semi-remorques de la province. Le 10 janvier 1990, l'Ontario adoptait un règlement provisoire qui permet l'utilisation de camions plus longs, à condition qu'ils soient fabriqués au Canada. Cette mesure temporaire avait pour but de protéger à court terme les fabricants établis en Ontario. Les camionneurs et les fabricants américains ont protesté : ils estiment que cette mesure va à l'encontre de l'ALB. En raison des vives pressions exercées par l'association américaine des fabricants de semi-remorques et les deux gouvernements fédéraux, le gouvernement ontarien est revenu sur sa décision et il a accepté, jusqu'à l'adoption du projet de loi, d'accorder un permis spécial pour les camions plus longs, sans égard à leur lieu de fabrication.

Depuis que l'Ontario a fait connaître sa décision, plus du tiers des permis accordés l'ont été pour des semi-remorques fabriquées aux États-Unis, soit environ le double de la part que les fabricants américains de semi-remorques détenaient sur le marché ontarien. Cette situation trahit une perte de compétitivité des fabricants canadiens, qui est due, d'une part, au cours élevé du dollar, mais aussi à leurs difficultés d'adaptation aux nouvelles normes.

3.5.2 Établissement du prix de la bière et mode de distribution dans les provinces

Devant l'incapacité des provinces canadiennes à résoudre le vieux différend sur l'établissement du prix de la bière et son mode de distribution, les États-Unis ont

L'Accord général, en invoquant auprès du GATT le fait que la conversion américaine n'avait pas respecté les avantages mutuels prévus à l'article XXVIII. Le Canada a donc établi la liste des concessions commerciales qu'il se proposait de supprimer, liste qu'il a remise au GATT en juin 1989.

Entre-temps, le Canada et les États-Unis ont entrepris des consultations officielles au GATT et accepté de renvoyer l'affaire à un arbitre indépendant. Ils ont agi en vertu du mécanisme prévu dans l'ALE pour éviter les différends, bien que l'arbitrage ne soit pas entrepris sous l'égide du GATT ni de l'ALE. Les deux parties ont néanmoins accepté à l'avance de se plier à la décision de l'arbitre. Celui-ci a décidé, en juin 1990, que le Canada avait raison de vouloir une indemnisation mais qu'il n'avait pas mesuré le préjudice. Le Canada n'a donc plus besoin de l'approbation du GATT pour instituer des droits de représailles ou supprimer diverses concessions tarifaires. Par contre, les États-Unis pourraient encore saisir un groupe spécial de la question.

A la suite d'une conclusion du GATT dans une affaire distincte soulevée par l'Australie, les États-Unis ont annoncé récemment qu'ils remplaceraient leur système de contingentement des importations par un nouveau régime de contingentement du tarif douanier²⁷. Bien que ce système à deux niveaux soit compatible avec les intentions du GATT à l'égard de tous les programmes de soutien agricole, ces droits élevés iraient à l'encontre de l'ALE s'ils étaient appliqués aux importations canadiennes.

Le gouvernement canadien a déjà renoncé huit fois à entreprendre des procédures, à l'échéance de délais préalablement fixés, parce qu'il préférerait continuer à rechercher une solution négociée. Tout dernièrement, il a signalé qu'il suspendait toute démarche ultérieure jusqu'en avril 1991 au moins, lorsque les NCM seront terminées.

²⁷ Ce régime permettrait d'imposer des droits beaucoup plus élevés à l'égard des importations supérieures au quota préétabli. A l'heure actuelle, les États-Unis imposent un droit de 16c. la livre sur les importations qui dépassent le quota, soit un montant de presque 150 p. 100 du prix mondial du sucre qui se vendait dernièrement à 11c. la livre.

séance d'octobre 1989, le Conseil du GATT a rendu public le rapport d'un groupe spécial selon lequel les restrictions imposées par le Canada aux importations de yaourt et de crème glacée étaient incompatibles avec les obligations qu'il a contractées dans le cadre du GATT. Le groupe avait été constitué à la demande des États-Unis.

Le Canada était d'accord pour que le Conseil du GATT adopte le rapport, mais il a fait savoir qu'il n'apporterait pas les modifications nécessaires à la mise en application du rapport avant que les NCM de l'Uruguay Round ne soient terminées, à la fin de 1990. Toutefois, le représentant adjoint au Commerce des États-Unis, M. Rufus Yerra, avait averti le GATT, à la séance du Conseil tenue le 11 juillet 1990, que la stratégie du Canada qui consiste à faire fi du rapport du groupe spécial et à tenter de modifier les règles du GATT²⁵ était «inacceptable». Les États-Unis se disposaient également à présenter au GATT un rapport détaillé tendant à autoriser la suspension des concessions tarifaires²⁶. Toutefois, avant que le GATT autorise une mesure de représailles, il faudra obtenir l'approbation du Canada autant que des autres membres du GATT.

3.4.2 Les mélanges de sucre

Les États-Unis utilisent depuis longtemps le contingentement pour que les produits importés contenant du sucre ne nuisent à leur marché très protégé du sucre et de la betterave sucrière. Le 1er janvier 1989, ils ont interdit l'importation de mélanges de sucre et de dextrose provenant du Canada, sous prétexte qu'en vertu du Système harmonisé de classification tarifaire, ces mélanges entraient maintenant dans la catégorie du sucre pur, qui fait l'objet d'un contingentement moins élevé. Le Canada a immédiatement adressé une plainte aux États-Unis et demandé le rétablissement de l'ancienne catégorie et de l'ancien quota. En mai 1989, le gouvernement a fait connaître son intention d'exercer ses droits dans le cadre de

²⁵ Dans le cadre des NCM, le Canada a fait une proposition détaillée qui aurait pour effet de réduire les subventions agricoles tout en protégeant ses programmes de gestion du marché en vertu de l'article XI du GATT.

²⁶ C'est-à-dire pour user de représailles envers le Canada, dans la mesure où les quotas canadiens concernant le yaourt et la crème glacée annulent, en tout ou en partie, les avantages obtenus par les États-Unis dans le cadre du GATT.

afin de prendre des mesures compatibles avec la décision du groupe et de saisir le groupe de ses conclusions dans les 60 jours²⁴. L'autre groupe spécial constitué en vertu de l'ALE a aussi chargé l'organisme américain responsable de calculer à nouveau la partie des subventions imputable aux transformateurs, et de faire la preuve que les subventions nuisent effectivement à l'industrie américaine. Le groupe ne s'est pas prononcé sur la conformité de la loi américaine avec les règles du GATT, estimant ne pas avoir été saisi de la question.

Comme l'ALE ne prévaut pas sur les mesures américaines adoptées en vertu de l'*Omibus Trade and Competitiveness Act* de 1988, il se peut que les organismes américains reviennent à la charge et, après avoir fondé leurs calculs sur de meilleurs éléments de preuve, imposent à nouveau des droits compensateurs. D'autre part, bien qu'un groupe spécial du GATT ait mis en doute les dispositions d'une loi et leur mise en application, un membre du GATT peut toujours résister indéfiniment aux décisions rendues. La situation des producteurs de porc canadiens demeure donc tout à fait incertaine.

3.4 Différends dans le cadre du GATT

Le différend sur le porc et ceux qui concernent les subventions pourraient se résoudre de façon inattendue à l'issue des négociations de l'Uruguay Round, où l'on s'efforce de supprimer ou de contrôler la plupart des programmes de subventions agricoles et de définir ce qui constitue une subvention. Les progrès réalisés à Genève pourraient soulager d'une partie de sa tâche le Groupe de travail bilatéral sur les subventions et les recours commerciaux, bien qu'on ne s'attende plus à une solution globale «retenissante», surtout en ce qui concerne les subventions agricoles.

3.4.1 Le yaourt et la crème glacée

Le Canada a lui-même réagi de façon inégale en ce qui concerne l'acceptation et la mise en oeuvre des décisions du GATT qui lui étaient défavorables. A sa

²⁴ USA 89-1904-11 *In the matter of Fresh, Chilled, or Frozen Pork from Canada*, Opinion et renvoi, p. 5.

Les modifications apportées à la législation commerciale américaine dans l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 permettent maintenant d'établir ce genre de lien. L'article 1326 de cette loi autorise en effet la Commission américaine du commerce international (ITC) à examiner les liens économiques entre les producteurs primaires et les entreprises de transformation, pour voir si les deux forment une seule et même industrie. Une plainte a vite été déposée en vertu des nouvelles règles. Le département du Commerce avait provisoirement décidé d'imposer un droit de 3,9c. le kilogramme pour compenser les bénéfices découlant des subventions versées aux éleveurs, mais l'ITC a haussé le droit compensateur à 7,9c. le kilogramme dans la décision finale qu'elle a rendue au sujet des préjudices causés.

Au moins trois groupes ont été saisis de la question: deux constitués en vertu du chapitre 19, pour examiner la question du droit compensateur et des préjudices causés, et un autre relevant du GATT, pour déterminer si la méthode utilisée par les États-Unis pour calculer le transfert de la subvention est conforme aux règles du GATT. Dans son rapport présenté au début d'août 1990, le groupe du GATT a établi que le droit compensateur imposé par les États-Unis n'est pas conforme aux règles du GATT. Car les amendements de 1988 à la loi américaine, qui imputent automatiquement aux transformateurs les subventions versées aux éleveurs, vont à l'encontre du GATT qui exige des preuves quant au fond. Si le GATT adopte ce rapport, il pourrait ordonner de nouveaux calculs ou le remboursement des droits déjà perçus. Certains législateurs américains veulent empêcher pareille décision et ils ont exhorté la représentante au Commerce des États-Unis, Mme Carla Hills, à faire échec au rapport du groupe spécial lors des prochaines réunions du Conseil. A la réunion du GATT, le 3 octobre 1990, le rapport du groupe spécial n'a pas été débattu à cause d'un ordre du jour trop chargé.

La résistance au groupe du GATT est sans doute contestable, puisque le groupe constitué en vertu de l'ALF pour examiner la nature du préjudice a ordonné à l'ITC, dans son rapport du 24 août 1990, de réexaminer sa décision finale, «parce qu'elle s'appuie fortement tout au long sur des statistiques pour le moins discutables et que l'évaluation faite par l'ITC de bien d'autres éléments de preuve s'en est trouvée, de ce fait, biaisée». L'ITC devait donc «réexaminer les éléments portés au dossier et, en particulier, les données sur la production de porc canadien,

L'examen du groupe spécial a duré 283 jours, soit 32 de moins que la période maximale autorisée par l'ALF et environ la moitié du temps que les tribunaux américains auraient normalement pris s'ils avaient été saisis de la question. Cependant, le délai de 30 jours accordé pour le renvoi des conclusions a été prolongé, et ce n'est que 133 jours plus tard, soit le 11 mai 1990, que l'ordonnance de révision a été émise. Mais la révision du droit antidumping ordonnée à la suite du rapport du groupe spécial ne s'applique qu'à la période étudiée, qui va de juin 1986 à mai 1987. Le 9 juillet 1990, le département du Commerce annonçait une marge préliminaire de droits antidumping jusqu'à concurrence de 6,45 p. 100 pour les deux périodes ultérieures de révision administrative. Le département sera en mesure d'imposer des droits antidumping pour les mêmes raisons que celles que le groupe spécial a déjà rejetées. En effet, les groupes spéciaux ultérieurs et les organismes des gouvernements nationaux ne sont pas tenus d'appliquer à d'autres situations les décisions rendues par un groupe spécial à l'égard d'un cas particulier. Néanmoins, il se dégage de la décision du groupe spécial une certaine amélioration dans la procédure, la cueillette des données et l'analyse, dont les bienfaits pourraient continuer à se faire sentir.

3.3.2 Le porc

Au fil des ans, divers tribunaux de commerce américains ont enquêté sur les subventions dont bénéficieraient les éleveurs de porc canadiens. Dans certains cas, l'industrie américaine a soutenu que les subventions versées aux éleveurs devraient être imputées aux produits conditionnés et que, de ce fait, elles justifieraient l'imposition d'un droit compensateur (DC).

En 1985, un tribunal commercial américain a établi que le porc vivant était subventionné et qu'il s'ensuivait un préjudice. Il a donc imposé un droit compensateur. En 1987, les producteurs américains sont revenus à la charge avec une nouvelle requête. Ils prétendaient que le Canada contournerait les droits compensateurs en réduisant ses exportations de porc vivant et en augmentant ses envois de porc frais, réfrigéré et congelé. On a établi alors que ceux qui transforment le porc ne recevaient aucune subvention directe, même si les éleveurs étaient subventionnés.

Etats-Unis n'ayant pas réagi à la décision du GATT concernant les nouvelles restrictions américaines sur les mélanges de sucre, le Canada a dressé une liste de marchandises qui pourraient faire l'objet de mesures de représailles. Nous reviendrons sur ces deux questions plus loin.

3.3 Différends visés par le chapitre 19

3.3.1 Les framboises

Les mécanismes prévus au chapitre 19 ont mieux fonctionné que ceux du chapitre 18. Le premier groupe spécial d'experts constitué en vertu du chapitre 19 devait examiner une ordonnance de droits antidumping rendue par l'Administration du commerce international (ITA) des Etats-Unis à l'égard des framboises du Canada. Il a déposé son rapport en décembre 1989.²²

Le groupe spécial a conclu que l'une des trois entreprises canadiennes en cause avait, à juste titre, été frappée de droits antidumping par la loi américaine. Il a cependant renvoyé les deux autres affaires à l'ITA, lui demandant de fournir d'autres explications dans les 30 jours afin de pouvoir déterminer si les preuves utilisées par l'ITA étaient «concluantes», comme l'exigent les règles de l'ITA. Ces explications fournies, le groupe spécial a estimé que le rejet du département du Commerce était mal fondé en droit et lui a donc demandé de refaire ses calculs.²³ L'exécution de cette ordonnance a permis au groupe spécial d'établir qu'il n'y avait pas lieu d'imposer de droits antidumping, de telle sorte que l'ordonnance initiale a été révoquée.

²² Article 1904 Binalional Panel USA-89-1904-1 *In the matter of Red Raspberries from Canada: Clearbrook Packers, Inc., Marco Estates Ltd./Landgrow and Mukhtar & Sons Packers, Ltd. v. United States Department of Commerce, International Trade Administration*, 15 décembre 1989.

²³ *In the matter of Red Raspberries from Canada* Article 1904 Binalional Panel USA-89-1904-1, 2 avril 1990.

catégories de panneaux, à cause d'un différend sur les normes de qualité. Les États-Unis prétendent que les normes de qualité plus rigoureuses du Canada servent à camoufler un obstacle au commerce. Un échange de correspondance dans le cadre de l'ALÉ rendait compte du différend et reconnaissait que les États-Unis pourraient demander l'examen d'une décision alors imminente de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), concernant l'approbation au Canada du contreplaqué américain de qualité C-D. Comme la SCHL a finalement décidé de ne pas approuver les produits américains en question, les États-Unis ont différé l'application des concessions tarifaires prévues. Le Canada a réagi à cette mesure unilatérale en suspendant lui aussi l'application des concessions tarifaires sur ces produits et en exigeant des consultations en vertu du chapitre 18 de l'ALÉ.

La Commission a été saisie du différend le 2 janvier 1989, mais celui-ci n'est toujours pas réglé. Elle n'a pas renvoyé la question à un groupe spécial, parce que les deux pays préfèrent aboutir à une solution négociée au moyen de la consultation et par l'entremise de divers groupes de travail binationaux. Les premières consultations officielles ont eu lieu le 31 janvier 1989. La Commission mixte du commerce canado-américain a par la suite abordé la question à sa réunion du 13 mars, puis à celle du 30 novembre. À cette dernière occasion, elle a invité par écrit le groupe d'experts à terminer son travail pour le 28 février 1990. Le délai n'a pas été respecté, mais de nouvelles recommandations d'ordre technique ont été soumises aux deux gouvernements et un groupe mixte de normalisation s'est formé après la réunion du mois de mai de la Commission. Le groupe avait jusqu'en juillet 1990 pour mettre au point de nouvelles normes, mais rien n'en était encore ressorti en octobre. Les deux gouvernements ne pourront sans doute pas procéder à l'étude des nouvelles normes avant le début de l'an prochain.

Il reste encore un certain nombre de différends à régler en vertu du chapitre 18. Rien n'indique leur renvoi à un groupe spécial et aucun des gouvernements n'a proposé de solution de rechange. Comme on n'a pris aucune mesure de cette nature à propos du prix de la bière et de son mode de distribution, le gouvernement américain a institué deux enquêtes en vertu de l'article 301 et le Canada pourrait prendre des mesures antidumping. Dans une autre affaire, les

a plutôt estimé que l'affaire relevait de l'article III de l'Accord général, qui interdit expressément l'adoption de mesures internes tendant à protéger la production nationale. Cela dit, elle a refusé d'examiner cet aspect de la question, étant donné que la Commission n'avait pas confié au groupe spécial l'examen de l'article III.

La minorité estimait, pour sa part, que le règlement américain entre en contradiction avec l'article XI et porte également atteinte à l'article XX(g) puisqu'il ne se rapporte pas à la conservation. La minorité n'a pas été en mesure d'évaluer le préjudice que cette infraction pouvait causer aux exportations canadiennes de homard, vu le peu de renseignements communiqués à cet égard.

À la différence du groupe sur les débarquements de poisson, ce groupe spécial n'a pas envisagé de solution ni présenté de recommandations. Il ne s'est prononcé uniquement que sur les questions très précises dont il avait été saisi. Il faudra peut-être former d'autres groupes spéciaux si les consultations en cours ne permettent pas d'étudier à fond les problèmes additionnels qui se posent.

La Commission a décidé de ne pas entériner les conclusions du groupe spécial et de consulter plutôt les représentants de l'industrie dans les deux pays. Les entrepreneurs des secteurs canadien et américain de la pêche au homard se sont réunis au cours de l'été pour étudier les mesures à prendre et la manière de régler les différends à l'avenir. Le 18 juillet 1990, ils se sont dits d'accord pour que la norme américaine sur la taille minimum s'applique au homard canadien destiné aux États-Unis mais que les réductions de taille prévues soient reportées de trois autres années. Les porte-parole des deux gouvernements étaient censés accepter cette entente de l'industrie lors d'une réunion tenue au début de septembre 1990; mais aucune décision n'a été communiquée en ce sens, et la Commission mixte du commerce canado-américain n'a pris, à sa séance du 11 octobre 1990, aucune mesure à cet égard.

3.2.3 Problèmes d'actualité

Normes concernant les panneaux de contreplaqué: Au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange, les États-Unis ont retardé l'application des concessions tarifaires touchant les panneaux de contreplaqué et plusieurs autres

Le président Bush ratifia donc le projet de loi le 12 décembre 1989. Le gouvernement canadien porta aussitôt plainte auprès de la Commission mixte du commerce canado-américain. Le 21 décembre, il demandait officiellement la constitution d'un groupe spécial aux termes du chapitre 18, pour déterminer si la nouvelle loi américaine est compatible avec les obligations qui incombent aux États-Unis dans le cadre de l'ALÉ.

Le groupe spécial était formé dès janvier 1990. À l'échéance de la mi-avril, il remettait aux deux gouvernements un rapport préliminaire qui n'a pas été rendu public. Les gouvernements ont préféré consulter les porte-parole de l'industrie en avril et en mai; puis la question a été débattue à la réunion de la Commission le 18 mai 1990, à Toronto, le délai étant échu pour la présentation d'un rapport final. La semaine suivante, soit le 25 mai 1990, les deux gouvernements faisaient connaître les conclusions du groupe spécial.

Celui-ci devait juger si les nouvelles dispositions américaines sont conformes à l'article 407 de l'ALÉ, lequel reprend l'article XI du GATT. Cet article interdit les restrictions ou défenses d'importation, à moins qu'elles ne soient justifiées par une exception d'ordre général prévue à l'article XX, notamment la conservation de ressources naturelles épuisables. Si le groupe spécial constatait que les mesures américaines allaient à l'encontre de l'article XI, il devait déterminer si elles pouvaient faire l'objet d'une exception en vertu de l'article 1201 de l'ALÉ qui incorpore les dispositions de l'article XX du GATT.

Le groupe spécial n'est pas parvenu à une décision unanime. Dans un avis juridique long et compliqué, la majorité des membres concluait que les nouvelles mesures américaines sont conformes à l'ALÉ, c'est-à-dire qu'elles ne constituent pas une restriction à l'importation puisqu'elles concernent tous les homards, ceux des États-Unis comme de l'étranger. Par conséquent, selon l'opinion majoritaire au sein du groupe, les restrictions américaines quant à la taille ne se rangent pas parmi les mesures à la frontière, bien qu'elles aient pour effet d'interdire un produit à la frontière. L'article XI du GATT, qui interdit les mesures restrictives à la frontière, ne s'applique donc pas. Par conséquent, la majorité n'a pas voulu étudier si les restrictions étaient des mesures se rapportant à la conservation. Elle

Lors des négociations sur le libellé du projet de loi, le sénateur Mitchell proposa que la restriction sur le homard étranger ne s'applique qu'aux homards vivants.²⁰ Le Canada ne jugea pas cette offre satisfaisante et poursuivit ses pressions pour que l'administration américaine fasse échec au projet de loi tout entier.

Celle-ci croyait avoir réussi à remettre à plus tard l'étude de tous les amendements relatifs à la taille du homard importé, pratique courante à Washington pour retarder un projet de loi controversé. Mais, au dernier moment, le sénateur Mitchell put faire reconduire la loi Magnuson, notamment les restrictions concernant la taille du homard vivant importé, en reliant le projet de loi à une mesure législative importante qui fut adoptée à toute vapeur dans les derniers jours de la session législative de 1989.²¹

Le gouvernement canadien demanda alors au président américain d'opposer son veto au projet de loi, en faisant valoir que la partie tendant à modifier la loi Magnuson était contraire à l'ALE. Cela plaçait le président dans une situation difficile, car le projet de loi principal comportait des dispositions sur la pêche aux filets dérivants qui étaient fort importantes pour les relations américano-japonaises et l'industrie de la pêche aux États-Unis. Si le président avait opposé son veto aux dispositions concernant le homard importé, l'administration estimait que le projet de loi principal, auquel elle tenait mordicus, n'aurait pu être présenté de nouveau au Congrès avant les prochaines élections.

²⁰ La proposition initiale concernait le homard congelé, cuit ou en conserve, mais comme l'origine de ces produits est identifiable par l'étiquetage, on a pensé que leur interdiction irait à l'encontre de la disposition de l'article XX du GATT touchant les mesures «se rapportant à la conservation». Cela n'a pas empêché plusieurs États d'adopter l'interdiction. Par conséquent, le Canada a fait une demande officielle de consultation en vertu du chapitre 18 de l'ALE, mais il n'a pas encore demandé que la question soit renvoyée à un groupe spécial.

²¹ Les dispositions modifiant la loi Magnuson en 1989 se trouvent à l'article 8 de la 1989 *National Oceanic and Atmospheric Administration Ocean Coastal Programs Authorization Act*, Pub. L. No 101-224 Section 8, 103 Stat. 1905, 1907 (1989).

exportées aux États-Unis sans avoir été débarquées d'abord au Canada. On estime cependant que le volume pourrait s'accroître sensiblement si la devise canadienne devait fléchir et si les deux pays ne connaissaient plus de saison de pêche aussi exceptionnelle que cette année.

3.2.2 La taille du homard

Le différend ici découle des modifications apportées en 1989 à certaines dispositions du *Magnuson Fishery Conservation and Management Act*, loi américaine qui restreint la vente et le transport du homard de petite taille d'un État à l'autre¹⁹. Au cours du débat précédant l'adoption de l'ALF, divers législateurs américains avaient tenté d'étendre ces restrictions commerciales au homard importé du Canada. En raison du climat et d'un régime de conservation différent, le gouvernement canadien permet en effet la capture du homard de petite taille, dont une grande partie est exportée aux États-Unis. L'administration américaine était parvenue à résister à cette initiative du Congrès.

Au moment où la loi Magnuson devait être reconduite, en septembre 1989, les représentants du Maine au Congrès présentèrent à la Chambre et au Sénat américains des résolutions d'accompagnement, afin d'étendre l'interdiction de vente, de transport et de possession à tout le homard de petite taille consommé aux États-Unis, et non pas uniquement au homard pêché en vertu d'un brevet fédéral ou dans les eaux fédérales des États-Unis. Les dispositions alors en vigueur permettaient l'exportation aux États-Unis d'un homard canadien plus petit que la taille réglementaire, pourvu qu'il soit étiqueté d'origine canadienne. Les représentants du Canada à Washington saisirent de la question les autorités américaines à chaque étape du processus législatif. Le 6 octobre 1989 notamment, ils émitrent une protestation officielle après adoption du projet de loi à l'étape du comité à la Chambre, puis ils revinrent à la charge au début de novembre, lors du débat à la Chambre et au Sénat. Les deux gouvernements tinrent des consultations officielles au début de novembre. L'administration américaine accepta de faire pression sur le parrain de la résolution, le sénateur Mitchell, pour qu'il reporte l'adoption des mesures concernées.

¹⁹ Les premières restrictions fédérales concernant la taille du homard, ajoutées au *Magnuson Act* en 1985, étaient conformes dans l'ensemble aux recommandations faites en 1983 par le Conseil de gestion des pêches de la Nouvelle-Angleterre.

Pendant la saison 1990, la première de l'application de l'entente, quelque 5 p. 100 seulement des prises, soit le quart du volume admissible, ont été directement

années ultérieures, après quoi la Commission réexaminera la question. canadiennes de saumon et de hareng en 1990, et à 25 p. 100 au cours des trois finalement aux conditionneurs américains le droit à 20 p. 100 des prises provinces et de l'industrie ont pu en régler les derniers détails. L'entente donne février 1990, mais ce n'est qu'à la mi-mars que les représentants des États, des s'est poursuivi au cours de l'hiver. Une entente provisoire a été conclue le 22 réunion officielle en novembre suivant. La question est restée pendante et le débat extérieur, M. John Crosbie -- ne sont pas parvenus à s'entendre lors de leur américaine au Commerce, Mme Carla Hills, et le ministre du Commerce septembre 1989, les deux dirigeants de la Commission -- la représentante Bien que le groupe spécial ait déposé son rapport comme prévu à la fin de

accès aux prises canadiennes. qu'on veuille empêcher aussi strictement les conditionneurs américains d'avoir conditionnement du poisson pêché au Canada. Quant aux Américains, ils déplorent spécial ferait perdre aux travailleurs des usines canadiennes l'exclusivité du modification du règlement pour respecter à la lettre les conclusions du groupe vivement protesté, tant au Canada qu'aux États-Unis. Pour les Canadiens, la Si les deux pays ont crié victoire, certains secteurs de l'industrie de la pêche ont Le groupe spécial s'est dit d'avis que l'obligation de débarquer 80 à 90 p. 100 des prises dans le cadre de chaque pêche ou de chaque activité de pêche connexe pourrait être considérée comme une mesure de conservation acceptable.

de faire en sorte que son règlement sur le débarquement soit conforme à l'article XX(g), en le structurant de la façon décrite au paragraphe 7.40. Ainsi, l'obligation de débarquement pourrait constituer une mesure «se rapportant à la conservation» si des dispositions étaient prises pour exempter de l'obligation le pourcentage des prises qui, même si elles étaient exportées sans être débarquées, ne nuiraient pas au processus de collecte de données¹⁸.

GATT selon laquelle le règlement canadien portait atteinte aux droits des États-Unis et permis des mesures de représailles à l'égard de certains produits canadiens. Le Canada n'a pas tardé à réagir. Le 26 avril 1989, il rendait publiques ses nouvelles exigences sur le débarquement du poisson qui étaient, à son avis, compatibles avec les dispositions du GATT. Il continuerait d'exiger que le poisson non conditionné soit débarqué au Canada, mais aux seules fins de la gestion et de la conservation des ressources. De fait, on n'avait pas modifié l'interdiction d'exportation, mais on la fondait désormais sur de nouveaux motifs.¹⁶

Les États-Unis se sont objectés, arguant que ce règlement camouflait une interdiction destinée à protéger les emplois au Canada. Ils ont fait appel à la consultation, en vertu des nouvelles dispositions de l'ALÉ pour régler les différends. On a constitué un groupe spécial, lui demandant de faire rapport en septembre 1989. Les États-Unis convenaient, entre-temps, de suspendre toute mesure découlant de l'article 301, tant que le groupe spécial n'aurait pas terminé son examen.

Le groupe a conclu que le Canada ne pouvait, en toute légitimité, exiger qu'on débarque 100 p. 100 du poisson non conditionné à l'intérieur de ses frontières. Il s'est exprimé en ces termes:

Dans sa forme actuelle, l'obligation de débarquement du Canada est une restriction à la vente pour l'exportation des espèces de hareng et de saumon non transformés auxquelles elle s'applique au sens de l'article XI:1 du GATT et c'est pourquoi elle convient à première vue aux obligations du Canada en vertu de l'article 407 de l'Accord du libre échange¹⁷.

Cependant, au lieu de s'en tenir à ces conclusions, comme l'aurait fait généralement les groupes spéciaux du GATT, le groupe binationnel a recommandé en outre au Canada:

¹⁶ L'article XX(g) du GATT prévoit une exception pour les mesures «se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables».

¹⁷ Dans l'affaire de l'obligation du Canada en matière de débarquement du saumon et du hareng de la côte du Pacifique, Rapport final du Groupe spécial, 16 octobre 1989, polycopié, p. 70-71.

d'exemple, le premier différend dont elle a été saisie, à propos des normes canadiennes et américaines concernant les panneaux de contreplaqué, traîne en longueur depuis des années et ne semble pas approcher plus rapidement d'une solution depuis son renvoi. La Commission s'est bornée à accepter la consultation et l'examen approfondi qui ont cours comme partie intégrante de ses travaux, et elle en attend la conclusion.

Nous ferons ici un bref survol de l'évolution des principaux différends pour voir l'efficacité des nouveaux mécanismes. Même si la valeur totale des transits controversés s'élève à moins de 1 p. 100 du commerce global entre les deux pays, et si, dans certains cas, le montant est assez infime -- quelques millions de dollars seulement --, il faut considérer que ces différends peuvent avoir un effet très réel sur les entreprises concernées.

3.2 Différends visés par le chapitre 18

3.2.1 Le saumon et le hareng

C'est en mai 1989 que les groupes spéciaux constitués en vertu du chapitre 18 ont été mis pour la première fois à l'épreuve, lorsque les États-Unis ont demandé un examen du nouveau règlement canadien sur le débarquement du poisson. Ce différend remontait à avril 1986; le Représentant au commerce des États-Unis avait alors institué une enquête, aux termes de l'article 301, sur l'interdiction par le Canada des exportations de saumon et de hareng non conditionnés¹⁵. Les États-Unis ayant déposé une plainte auprès du GATT, celui-ci a décidé, en mars 1988, que ce règlement canadien allait à l'encontre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Le Canada a alors entrepris de modifier son règlement pour le rendre compatible avec les dispositions du GATT.

Le Canada n'ayant pas réussi à mettre ces modifications en oeuvre, le Représentant au commerce a donné suite, au début de 1989, aux mécanismes de recours prévus. L'enquête, aux termes de l'article 301, a confirmé la décision du

¹⁵ L'article XI:1 du GATT interdit les restrictions de cette nature à l'exportation.

chapitre 18, est aussi à même d'examiner des questions plus globales ou les différends relatifs au GATT¹³. Ces nouveaux mécanismes sont susceptibles de pallier certaines lacunes et limites du GATT, comme le retard dans la formation des groupes, la lenteur des délibérations, les limites à l'adoption des rapports et à l'autorisation des mesures de représailles. Par exemple, les mécanismes prévus au chapitre 19 comportent des échéances rigoureuses, le processus s'enclenche aussitôt la demande faite et les décisions sont exécutives.

Mais il n'en va pas de même au chapitre 18. Seule la Commission peut renvoyer à un groupe spécial les problèmes relevant de ce chapitre, et elle ne l'a fait jusqu'ici que pour deux cas, parmi la vingtaine en litige. Et même ces deux décisions, qui ont été accélérées, ont fait par suite l'objet de longs marchandages et négociations avant que les parties ne s'entendent sur le règlement, car aucune n'avait demandé l'arbitrage obligatoire.

Aux termes de l'Accord, la Commission n'est pas obligée d'en référer à un groupe spécial lorsque les parties s'entendent sur la façon d'en arriver une solution mutuellement satisfaisante ou sur la nécessité d'un examen plus approfondi. On s'attendait tout de même à ce qu'elle remplace ces consultations de nature politique par le recours aux groupes spéciaux, nouvellement créés pour régler les différends, lorsqu'elle n'obtient pas d'entente dans le délai prévu par l'Accord¹⁴.

En pratique, la Commission préfère se charger elle-même des différends, vraisemblablement lorsqu'elle ne les estime pas mûrs pour un règlement. A titre

¹³ Puisque diverses dispositions du GATT sont incluses dans l'ALE.

¹⁴ L'article 1804 prévoit la consultation des parties si l'une d'elles le demande. Si aucune solution satisfaisante n'est obtenue dans les 30 jours, l'une ou l'autre partie peut demander par écrit la convocation de la Commission (paragraphe 1805.1) qui, sauf entente contraire, doit se réunir dans un délai de 10 jours (paragraphe 1805.2). La Commission n'a pour seul mandat que de «s'efforcer de régler le différend dans les moindres délais». L'article 1806, qui dans certains cas exige et dans d'autres permet le renvoi à l'arbitrage obligatoire, signifie implicitement que la Commission doit résoudre normalement les différends ou les renvoyer à des groupes spéciaux dans un délai de trente jours bien que, explicitement, elle n'y soit tenue que pour les différends qui nécessitent un arbitrage obligatoire. En vertu du paragraphe 1807.2, une partie peut demander le renvoi à un groupe d'experts «si un différend renvoyé à la Commission n'est pas réglé dans un délai de 30 jours à compter de la date du renvoi ou dans tel autre délai convenu par la Commission».

Les nouveaux mécanismes pour régler les différends sont de deux ordres: ceux qui servent à mettre l'Accord en application et à évaluer les lois, règlements ou pratiques adoptés par l'une ou l'autre partie (chapitre 18), et ceux qui permettent d'interpréter les lois existantes en matière de droits antidumping et compensateurs (chapitre 19). La Commission mixte du commerce canado-américain, prévue au

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis établissait de nouveaux mécanismes pour le règlement des divergences évitables découlant de l'interprétation des dispositions de l'Accord et aussi, le cas échéant, des intérêts économiques contradictoires des intervenants dans les deux pays. Des mécanismes temporaires ont aussi été mis en place afin de résoudre les divergences d'opinion relatives aux subventions, de même qu'aux droits compensateurs et antidumping, en attendant que les négociations bilatérales et multilatérales entreprises dans le cadre du GATT permettent de définir ce qu'est une subvention et quelles mesures de soutien sont permises ou interdites.

3.1 Introduction

Règlement des différends

2.11 Commission mixte du commerce canado-américain

Le ministre du Commerce extérieur, M. John Crosbie, et la représentante au Commerce des États-Unis, Mme Carla Hills, ont tenu la troisième réunion de la Commission à Toronto, le 18 mai 1990. Ils y ont annoncé quelques initiatives mineures qui, de façon générale, avaient déjà été rendues publiques lors des séances précédentes, et paraphé des ententes sur l'accélération des réductions tarifaires et la formation de divers groupes de travail. Les ministres ont aussi discuté d'un grand nombre de différends mais sans parvenir manifestement à s'entendre. Nous reviendrons sur bon nombre de ces questions au chapitre suivant.

La date de la quatrième réunion de la Commission, prévue pour novembre, a été avancée au 11 octobre 1990 pour coïncider avec la Réunion des ministres du commerce de la Quadrilatérale, tenue à St. John's (Terre-Neuve). A cette occasion, les deux ministres ont annoncé des modifications à la liste et aux qualifications des personnes admissibles à l'autorisation de séjour temporaire. Ils ont en outre convenu d'entreprendre le deuxième cycle des négociations sur l'accélération des réductions tarifaires.

2.9 Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux

En attendant la fin des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, le groupe binationnel créé en vue de négocier de nouvelles règles sur les subventions et les recours commerciaux en cas de différends a entrepris l'étude préliminaire des questions qu'il doit débattre au cours des trois à cinq prochaines années. On ne peut donc en dire grand-chose pour l'instant. Les représentants canadiens ont décidé, au début de 1990, d'élargir la portée et le nombre de leurs travaux de recherche sur les subventions américaines. Ils devraient pouvoir présenter des résultats plus définitifs vers la fin de l'année. On y trouvera notamment une vaste base de données sur les programmes d'aide des gouvernements fédéraux, des États, des provinces et des municipalités.

2.10 Barrières commerciales provinciales

Les négociations ne progressent guère pour supprimer les barrières provinciales au commerce des spiritueux, malgré plusieurs tentatives en vue d'en arriver à une entente. Ainsi que nous le signalons plus bas, les États-Unis ont ouvert sur ces pratiques, en vertu de l'article 301, une enquête qui pourrait déboucher sur le dépôt d'une plainte auprès du GATT.

Les provinces sont venues très près d'entériner la nouvelle entente sur les marchés publics négociée en octobre 1988 et mise au point en septembre 1989. À la première réunion suivant l'échec de l'Accord du lac Meech, neuf provinces ont convenu de mettre la signature de l'entente à l'ordre du jour de la réunion des premiers ministres, en octobre. Bien que le Québec n'ait pas délégué de représentant à la réunion de l'été dernier et ait déclaré qu'il ne participerait plus aux rencontres fédérales-provinciales, le gouvernement québécois a exprimé son intention d'être partie à l'entente. Toutefois, à la réunion des ministres provinciaux du Commerce tenue le 27 septembre 1990, au moins deux provinces ont fait savoir qu'elles songeaient à revenir sur leur engagement ou à se soustraire à certaines dispositions de l'entente. On ne s'attend donc pas à ce que celle-ci soit paraphée sous peu.

2.8 Comité sélect sur l'industrie automobile

Le Comité sélect continue d'éprouver les difficultés dont son coprésident canadien, Darcy McKeough, a saisi le Comité. Le groupe est divisé sur sa tâche première en fonction surtout des intérêts nationaux. Doit-il d'abord s'intéresser aux exigences de contenu ou bien tenir compte, en même temps, de la compétitivité globale de l'industrie afin de fournir aux deux gouvernements un ensemble de propositions équilibré?

A sa réunion du 1^{er} août 1990, à Toronto, le Comité sélect a convenu, non sans dissidence¹⁰, de recommander que les deux gouvernements rehaussent les exigences de contenu nord-américain, dans l'Accord de libre-échange, pour que les véhicules puissent être importés en franchise¹¹. La majorité était d'avis que ce changement serait profitable à l'ensemble de l'économie nord-américaine. Mais les autorités canadiennes, pour la part, croient que les États-Unis en retireront la plupart des bénéfices tandis que le Canada en ferait surtout les frais¹². Le ministre du Commerce, M. Crosbie, a immédiatement rejeté la recommandation en déclarant que les travaux du Comité n'étaient pas encore assez avancés pour qu'il adopte une recommandation particulière. Il préférerait attendre que l'étude sur la compétitivité soit terminée avant d'arrêter sa décision.

¹⁰ La décision s'est prise en fonction des intérêts nationaux, sauf en ce qui concerne les trois grands fabricants. Les représentants canadiens de deux des filiales américaines ont soutenu la majorité, alors que ceux de la troisième s'y sont opposés.

¹¹ L'Accord a déjà eu pour effet de hausser les exigences de contenu nord-américain, en modifiant le calcul des éléments qui entrent dans le coût de production. On estime que l'exigence de 50 p. 100 prévue dans l'Accord équivaut à environ 60 p. 100 en vertu du Pacte de l'automobile. Avec les recommandations du Comité sélect, le taux pourrait atteindre près de 80 p. 100.

¹² On estime qu'un contenu nord-américain plus élevé serait préjudiciable au Canada, puisque les États-Unis imposent sur les véhicules et les pièces importés de pays tiers des droits de douane inférieurs à ceux du Canada. Par conséquent, les fabricants qui ne veulent pas ou ne peuvent pas satisfaire aux exigences accrues seraient plus enclins à importer directement dans un marché plus vaste des véhicules et/ou des pièces. À la longue, des exigences accrues concernant le contenu nord-américain inciteraient, pour la même raison, les fabricants qui ne font pas partie du Pacte de l'automobile à investir aux États-Unis.

d'immigration ont une conception plus étroite de la construction industrielle. Ils permettent à des spécialistes de haut calibre de venir surveiller et former les employés ou d'installer du matériel spécialisé ou de haute technologie. C'est pourquoi des groupes syndiqués, qui font de l'installation et de l'entretien de matériel, craignent le libre affermage à des entreprises et à des travailleurs américains.

2.7 Commission de révision des marchés publics

Conformément à l'article 13 de l'Accord, la loi canadienne de mise en oeuvre de l'ALE a institué la Commission de révision des marchés publics. Celle-ci est chargée de recevoir et juger les plaintes des fournisseurs qui s'estiment lésés dans l'adjudication d'un contrat par une institution fédérale⁸. Les fournisseurs éventuels de l'Etat ont ainsi un recours contre toute irrégularité dans les appels d'offres ou les adjudications de contrats. Dès la première année, la Commission a reçu diverses demandes d'enquête et arrêté quelques décisions qui rendent les pratiques canadiennes en matière de marchés publics plus conformes aux dispositions du paragraphe 1305.4 sur la transparence. Ainsi, dans sa première décision, la Commission a confirmé la nécessité de publier à l'avance les soumissions d'approvisionnement, en particulier dans le cas de soumissionnaires uniques⁹.

D'autre part, le ministère des Approvisionnements et Services a aboli son répertoire de fournisseurs pour les marchés de biens et services supérieurs à 25 000 \$, mais il continuera d'y recourir pour les marchés inférieurs à ce montant. Le MAS publie aussi quotidiennement, sur imprimé et bulletin électronique, la liste de tous ses appels d'offres. Ces deux initiatives devraient donner un meilleur accès aux marchés publics à la fois aux fournisseurs inhabituels et aux entreprises américaines pour qui ces mécanismes sont conçus en vertu de l'ALE.

⁸ Les Etats-Unis possédaient déjà, en matière de soumissions, un mécanisme d'appel conforme aux exigences du GATT et de l'ALE.

⁹ *Re.LansPlus Inc.* 3 TCT 2045.

une gamme de marchandises disponibles de part et d'autre de la frontière, et parfois dans des magasins de la même chaîne, un journal a découvert que, même en tenant compte des taxes et droits de douane, plusieurs produits coûtent moins cher aux États-Unis.

Douanes 2000 : En mars 1990, le ministre du Revenu, M. Otto Jelinek, annonçait un train de mesures destinées à accélérer les transits commerciaux, dont le nombre dépasse neuf millions, et les passages aux frontières, qui s'élèvent à 100 millions par année. Ces mesures comprenaient la réduction de paperasserie pour certains exportateurs et importateurs, et l'aménagement de voies express pour les voyageurs qui n'ont rien à déclarer. Néanmoins, les engorgements se sont poursuivis tout l'été à la frontière, parce que la mise en application du programme s'est faite au ralenti.

2.6 Autorisation de séjour temporaire

Des données préliminaires montrent qu'environ cinq fois plus de Canadiens que d'Américains se prévalent de l'autorisation de séjour temporaire⁶ pour leur travail. En 1989, plus de 4 000 Canadiens ont été mutés par leurs entreprises aux États-Unis, tandis qu'environ 600 Américains seulement l'étaient au Canada. Les Américains de profession libérale ont été beaucoup plus nombreux à venir travailler au Canada, mais leur nombre ne représente encore que la moitié de celui de leurs homologues canadiens allant aux États-Unis.

Dans les autorisations de séjour temporaire, une question a retenu l'attention, soit la venue au Canada d'équipes américaines de techniciens et de travailleurs de la construction industrielle pour installer et entretenir du matériel fabriqué aux États-Unis⁷. L'Accord ne devait pas s'appliquer aux travaux de cette nature, comme le disait le ministre du Commerce, M. Crosbie: «Les dispositions concernant le service après vente n'étaient pas censées comprendre l'installation, l'entretien et les services sur place dans la construction industrielle.» Toutefois, les agents

⁶ Jusqu'à concurrence de cinq ans.

⁷ Dans un cas particulier, le matériel, livré il y a une douzaine d'années, était entretenu depuis ce temps par des Canadiens.

Bien que les milieux industriels et législatifs opposent une certaine résistance à cette entente, la principale opposition vient des entreprises américaines qui ont passé des contrats avec le gouvernement pour effectuer ces inspections et qui craignent une diminution de leurs chiffres d'affaires si l'entente est mise en oeuvre. Par ailleurs, certains membres du Congrès ont exprimé leur intention de faire échec à ce plan de libéralisation commerciale en présentant un projet de loi qui accorderait aux seuls inspecteurs américains le droit d'effectuer les inspections pour le compte des États-Unis⁵.

2.5 Achats à la frontière

Le nombre de Canadiens qui franchissent la frontière a augmenté sensiblement en 1989, comme le signale le rapport interne précédent, et il est demeuré élevé au cours du premier semestre de 1990. À certains postes frontaliers, en fait, l'attente dure souvent plus de deux heures.

Achats à la frontière : Des promoteurs américains et canadiens ont ouvert de nombreux centres commerciaux à proximité de la frontière américaine, pour profiter du marché offert par le nombre croissant de Canadiens qui vont faire leurs achats aux États-Unis. Dans l'un de ces centres, on a même installé des cabines où les acheteurs peuvent laisser leurs vieux vêtements pour ne pas encombrer de déchets les terrains de stationnement et quartiers avoisinants. Selon une étude menée par John Winter Associates pour le compte du *Committee for Fair Shopping* (groupe de pression voué à la réduction des obstacles au commerce du dimanche en Ontario), la moitié de la population de la région de Niagara va faire ses achats au moins une fois par semaine aux États-Unis; elle y dépense annuellement 115 millions de dollars, dont la moitié en épicerie. Après avoir passé en revue toute

⁵ Selon le paragraphe 708.3 de l'ALB, «dans le cas des produits agricoles, des aliments, des boissons et de certains produits connexes [...] pour lesquels [...] les parties ont harmonisé ou reconnu l'équivalence de leurs systèmes respectifs d'inspection, de leurs méthodes de certification ou de leurs exigences en matière d'essais [...] la partie importatrice peut examiner ces produits [...] uniquement pour s'assurer que [...] la partie exportatrice a [...] déterminé ou certifié [...] que ces produits satisfont aux normes ou aux règlements techniques de la partie importatrice».

exportées vers un autre pays que les États-Unis ou qui doivent transiter par les États-Unis, de même que pour certaines marchandises dites «stratégiques».

En juillet, le *U.S. Bureau of the Census* a émis une proposition qui aurait pour effet d'abolir le formulaire *Shipper's Export Declaration (SED)*, qui s'applique aux marchandises à destination du Canada.

2.4 Agriculture

2.4.1 Réunions ministérielles

Le 11 juin, les ministres de l'Agriculture des deux pays ont tenu la première des deux réunions prévues pour 1990 dans l'Accord. Ils se sont concentrés sur des questions multilatérales, en particulier l'impasse du GATT sur la suppression des subventions agricoles. MM. Mazankowski et Yeutter ont discuté aussi du retard persistant des États-Unis à mettre en oeuvre le plan destiné à réduire les réinspections de viande canadienne, ainsi que de la menace de représailles canadiennes pour les règlements américains sur les mélanges de sucre⁴.

2.4.2 Réinspections à la frontière

Tout au long de 1989, les exportateurs canadiens de viande se sont élevés contre les réinspections accrues, exagérées et gênantes à la frontière des États-Unis. Les deux pays ont pourtant signé une entente en février 1990 en vue de réduire le nombre les réinspections, mais elle n'était pas encore appliquée au moment de la rédaction du présent rapport. Au début de l'été, le département de l'Agriculture des États-Unis avait bel et bien publié dans le *Federal Register* le règlement d'application nécessaire à la mise en oeuvre de l'entente. Cependant, à cause de nombreuses protestations, le délai prévu pour la consultation du public dut être prolongé de 30 jours. À l'échéance, le 5 septembre 1990, plus de 2 400 mémoires avaient été reçus. Selon les fonctionnaires américains de l'Agriculture, l'ouverture des frontières à ce chapitre pourrait s'en trouver retardée de plusieurs mois.

⁴ Voir le paragraphe 3.4.2 (Mélanges de sucre).

2.3 Règles d'origine

Groupe de travail : C'est en avril 1990 que s'est tenue la première réunion du groupe de travail binationnel chargé par la Commission d'aider à la mise au point de règlements et procédés communs en vue d'assurer le respect des règles d'origine. Le comité technique s'est réuni en septembre. Le 11 octobre 1990, M. John Crosbie et Mme Carla Hills annonçaient la conclusion d'une entente portant sur divers détails techniques.

Marques d'origine : Le Comité a été saisi de divers éléments de preuve selon lesquels des exportations canadiennes, en particulier des produits de l'acier et du bois, faisaient l'objet d'inspections accrues à la frontière afin d'établir la conformité de leur étiquetage. Ces affaires ont été traitées au fur et à mesure, sur une base bilatérale, et résolues à la satisfaction des industries nationales.

Inspection des attaches métalliques : En 1990, les États-Unis ont établi de nouvelles règles d'inspection pour les attaches métalliques d'origine étrangère, en partie pour empêcher l'entrée de produits du tiers-monde non conformes aux normes, et en partie pour protéger l'industrie américaine dont les frais de production sont élevés. Vu l'importance des échanges bilatéraux dans le secteur de l'automobile, des pièces d'automobile et des matériaux de construction, des fabricants canadiens qui craignaient d'être désavantagés par leurs concurrents américains ont demandé une exemption. Après consultation des représentants officiels, les produits en acier d'origine canadienne ont été soustraits aux nouvelles exigences américaines.

Déclarations d'exportation : En vertu d'une entente visant à simplifier et à améliorer la collecte de données statistiques sur le commerce, le Canada a levé, le 1er juin 1990, l'obligation de remplir le formulaire B13 - Formulaire de déclaration d'exportation - pour la plupart des marchandises canadiennes destinées aux États-Unis. Le protocole d'entente du 27 juillet 1987 stipule que les services douaniers du Canada et des États-Unis, Statistique Canada et le *U.S. Bureau of the Census* échangeront leurs données d'importation pour établir leurs statistiques d'exportation. Cette façon de procéder permettra de mieux mesurer les échanges commerciaux entre les deux pays, tout en faisant l'économie de 200 000 déclarations par mois. Le formulaire B13 restera en vigueur pour les marchandises

Auparavant, le Canada jouissait à cet égard d'un contingentement assez large mais, en adoptant le Système harmonisé, les États-Unis ont reclassifié les mélanges de sucre et de dextrose dans une catégorie beaucoup plus étroitement contingente pour le Canada. Nous y reviendrons à propos des différends.

2.2 Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCCE)

Outre l'examen des anomalies tarifaires mentionnées ci-dessus, le TCCCE a terminé une étude approfondie du système canadien des droits et quotas concernant le textile. Il a proposé une série de recommandations pour renforcer la capacité concurrentielle de l'industrie canadienne, et notamment des mesures unilatérales pour élargir le marché canadien¹. Le gouvernement poursuit l'étude de ces recommandations, qui prévoient d'importantes réductions tarifaires sur les textiles et les composants provenant de l'étranger².

En octobre, le TCCCE a commencé à examiner, en dehors du contexte de l'ALE, la capacité concurrentielle du secteur canadien des fruits et légumes frais et transformés. Les premières audiences ont eu lieu à Ottawa, et les autres devaient se poursuivre d'un bout à l'autre du Canada, à compter de novembre. Le Tribunal s'intéresse à l'ensemble du secteur, de la ferme jusqu'au point de vente au détail. Il veut comparer le Canada et les États-Unis en ce qui concerne les frais de production, les subventions et autres mécanismes de soutien, les taux d'imposition et l'effet des ententes de gestion du marché. L'étude donnera lieu à une recherche détaillée sur une dizaine des 70 fruits et légumes produits au Canada, ainsi qu'à un examen plus général d'environ 14 autres produits³.

¹ TCCCE, *Enquête sur les droits douaniers dans le textile*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, février 1990. Le rapport a été rendu public le 23 mars 1990.

² Les droits de douane sur les marchandises provenant des États-Unis seront progressivement éliminés en vertu de l'ALE. Cependant, les quotas qui subsistent et la règle de la double transformation, prévue dans l'Accord, constituent encore des obstacles sérieux à la libéralisation du commerce canado-américain dans le textile et le vêtement. Il est question de double transformation au paragraphe 4.2.1 (Textiles et vêtements).

³ Le mandat établi par décret ne mentionne pas de façon particulière le Mexique, étant donné la décision récente du Canada de prendre part aux négociations commerciales entre le Mexique et les États-Unis. On s'attend néanmoins à ce que le TCCCE tienne compte du secteur mexicain des fruits et légumes, surtout celui de la tomate.

le délai pour faire des propositions et recueillir les observations, au lieu de trois et six semaines auparavant.

Anomalies : Le processus d'accélération permet en outre de supprimer ces «anomalies» que certains de nos témoins ont mentionnées et qui découlent du calendrier initial des réductions tarifaires, notamment dans le secteur des meubles. Ainsi, on a fait remarquer au Comité que les droits de douane sur les meubles seraient abolis en cinq ans, tandis que les droits sur le matériel de rembourrage, principal matériau des fabricants, le seraient en dix ans comme pour l'ensemble du textile. Le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCCE) a été chargé l'été dernier d'examiner diverses anomalies dont celle-là. Le 22 juin, il lançait un appel de propositions et accordait un mois aux intéressés pour s'exprimer. C'est ainsi qu'il a pu étudier le cas d'environ 56 articles entrant dans la fabrication de vingt produits finis de diverses catégories. Le 15 octobre 1990, le TCCCE remit son rapport au ministre des Finances, qui devait le déposer au Parlement dans un délai de quinze jours.

Droits «saisonniers» : L'Accord prévoit l'imposition de droits «saisonniers» sur les fruits et légumes, et le Canada a pu se prévaloir sans difficulté de cette disposition pour la première fois l'été dernier. En l'occurrence, il a haussé de 3 p. 100 les droits sur les asperges en mai et juin, ce qui les ramenait à 15 p. 100, soit leur niveau d'avant l'Accord, parce que le prix de ce produit importé des États-Unis avait baissé à moins de la moitié du prix habituel. En réalité, la mesure «saisonnrière» n'est restée en vigueur que deux semaines.

Classification : Les États-Unis ont adopté le Système harmonisé de classification tarifaire le jour de l'entrée en vigueur de l'ALÉ, ce qui a eu pour effet de hausser les droits à l'égard de certains produits canadiens à destination des États-Unis ou d'en restreindre la quantité.

Après quelques délais, les représentants canadiens et américains se sont réunis pour un examen bilatéral de certains problèmes. Plusieurs étapes ont été franchies pour changer des décisions ayant trait à la classification. Certains changements n'étaient que de simples formalités techniques, alors que d'autres se décideraient lors des pourparlers sur l'accélération des réductions tarifaires. Il reste encore quelques différends à résoudre. Le cas des mélanges de sucre notamment pose toujours un problème.

octobre 1990. Les parties avaient jusqu'au 30 novembre 1990 pour exprimer leurs points de vue sur le sujet. Les deux gouvernements espèrent terminer les négociations dans les prochains mois, afin de mettre les réductions en oeuvre le 1er juillet 1991.

En ce qui concerne les consultations et le rassemblement d'un large appui au sein de l'industrie pour le premier cycle des négociations, le Comité a reçu le témoignage suivant:

Nous avons essayé de faire connaître d'une façon aussi complète que possible le fait que nous sollicitons des demandes. Nous avons communiqué avec toutes les associations professionnelles, à qui nous avons remis l'avis de la *Gazette*, et celles-ci ont prévenu leurs membres. Plus encore, lorsque nous avons soupçonné que des entreprises, notamment les plus petites, ne faisaient pas partie de l'association professionnelle et qu'elles ne seraient pas par conséquent mises au courant de la situation, nous avons demandé à des fonctionnaires des ministères des Finances, des Affaires extérieures et de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie d'essayer de communiquer avec ces compagnies et d'attirer spécifiquement leur attention sur l'appel lancé afin d'obtenir leurs commentaires.

Lorsque nous avons procédé à l'examen des commentaires, nous nous sommes aperçus que dans certains cas, des postes tarifaires avaient été passés sous silence. Plutôt que d'en conclure qu'il n'y avait pas d'objections et que nous étions donc autorisés à aller de l'avant, nous avons pris la peine de revenir à la charge afin de nous assurer, dans toute la mesure du possible, que toute partie susceptible de posséder un intérêt pour ou contre la réduction avait eu l'occasion d'exprimer son opinion. (16:14)

Les prochaines négociations se dérouleront de la même façon, à la seule différence que toute nouvelle proposition devra comporter une indication du changement intervenu depuis le rejet de la proposition initiale. Comme on s'est plaint de la brièveté du délai accordé pour se faire entendre et du peu d'ampleur de la consultation lors du premier cycle portant sur l'accélération des réductions, le ministère des Affaires extérieures et celui des Finances ont fixé à huit semaines

Développements récents au Canada

2.1 Droits de douane

Réductions échelonnées : Le principal développement dont nous soyons suffisamment sûrs est la rapidité de la suppression ou de la réduction des droits de douane. Dès l'entrée en vigueur de l'Accord, les droits ont été abolis sur 15 p. 100 des articles visés. Une réduction en cinq étapes était prévue à l'égard de 35 p. 100 des articles frappés de droits de douane; deux étapes sont déjà franchies et la troisième est fixée au 1er janvier 1991. Quant à l'autre moitié des articles, la suppression de leurs droits de douane s'échelonnnera sur dix ans et ils seront sujets aussi à la troisième réduction qui aura lieu le 1er janvier 1991.

Réductions accélérées : Comme le prévoit l'Accord, à la suite d'une période d'avis et de négociations qui débutait en mars 1989, plus de 400 articles tarifaires avaient fait l'objet, au 30 avril 1990, d'une accélération des réductions échelonnées. Un appel de propositions en vue d'un deuxième cycle de négociations était lancé le 3 février 1990. Une liste de 1200 articles pour lesquels les droits de douane seront réduits ou supprimés est parue dans la *Gazette du Canada* le 6

La brièveté du rapport tient surtout à deux raisons: d'abord, le peu de mesures nouvelles prises depuis six mois par les institutions et les gouvernements; ensuite, la convergence d'un ensemble de forces structurelles et cycliques qui empêchent de bien distinguer les effets particuliers de l'ALF. Afin de mieux éclairer le problème, nous nous penchons brièvement sur l'état de l'économie canadienne, sur l'accélération de la réorganisation économique et la transformation des modes de production qui sont en cours à travers le monde, ainsi que sur les négociations commerciales régionales et internationales qui influent sur l'évolution de l'économie canadienne. Quand il y a lieu, pour souligner un point, nous citons les propos des témoins qui ont comparu devant le Comité.

Après l'adoption de la Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis, le Sénat a confié à son Comité permanent des affaires étrangères le mandat de surveiller les développements découlant de la mise en oeuvre de l'Accord par les deux gouvernements et d'en examiner d'autres reliés au commerce. A cette fin, le Comité sénatorial a tenu des audiences sur divers aspects de l'Accord et sur des sujets connexes; il a, de plus, demandé à ses chercheurs de suivre régulièrement l'évolution de la situation.

Dans le présent rapport, le Comité fait le point sur les développements survenus lors des cinq mois qui ont suivi son Sixième rapport, daté du 27 mars 1990, où il informait pour la première fois le Sénat sur le sujet. Le rapport interne précédait tentait de cerner tout l'éventail des problèmes en cause et d'apporter certaines précisions sur les pertes et les gains éventuels en matière d'emploi. Celui-ci se concentre plus spécifiquement sur les développements majeurs et sur diverses questions soulevées par des témoins devant le Comité. Il traite aussi de certains des principaux sujets qui sont en litige à la Commission mixte du commerce canado-américain ou qui ont été soumis à des groupes spéciaux de règlement des différends, en montrant de quelle manière ces différends et les mécanismes utilisés pour les régler se rattachent au contexte international. La dernière partie du rapport fait état de la réaction des institutions multilatérales et régionales au processus de mondialisation, qui aura, s'il ne l'a déjà, d'importantes répercussions sur l'économie canadienne en général et sur ses perspectives commerciales en particulier.

Introduction

N.B. : Les chiffres du genre (16:14), à la fin des citations, renvoient au fascicule et à la page du compte rendu des délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

3.	Règlement des différends	15
	3.1 Introduction	15
	3.2 Différends visés par le chapitre 18	17
	3.2.1 Le saumon et le hareng	17
	3.2.2 La taille du homard	20
	3.2.3 Problèmes d'actualité	23
	Normes concernant les panneaux de contreplaqué	23
	3.3 Différends visés par le chapitre 19	25
	3.3.1 Les tramboises	25
	3.3.2 Le porc	26
	Différends dans le cadre du GATT	28
	3.4.1 Le yaourt et la crème glacée	28
	3.4.2 Les mélanges de sucre	29
	3.5 Problèmes divers	31
	3.5.1 Réglementation du camionnage en Ontario	31
	3.5.2 Etablissement du prix de la bière et mode de distribution	31
	3.6 Conclusions préliminaires	33
4.	L'expérience particulière de quelques industries canadiennes	35
	4.1 Les facteurs cycliques	36
	4.2 Témoins	38
	4.2.1 Les textiles et le vêtement	38
	4.2.2 Les meubles	42
	4.2.3 L'agriculture et le conditionnement des aliments	44
	4.2.4 L'acier	48
	4.2.5 L'industrie automobile	50
	4.3 L'absence de données	51
5.	La réponse institutionnelle à la mondialisation de l'économie	58
	5.1 Les mesures multilatérales	59
	5.2 L'intégration européenne	64
	5.3 La coopération en Asie	67
	5.4 Le Mexique	69

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	1
2.	Développement récents au Canada	3
2.1	Droits de douane	3
	Réductions échelonnées	3
	Réductions accélérées	3
	Anomalies	5
	Droits «saisonniers»	5
	Classification	5
2.2	Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCÉ)	6
2.3	Règles d'origine	7
	Groupe de travail	7
	Marques d'origine	7
	Inspection des attaches métalliques	7
	Déclarations d'exportation	7
2.4	Agriculture	8
	2.4.1 Réunions ministérielles	8
	2.4.2 Réinspections à la frontière	8
2.5	Achats à la frontière	9
	Douanes 2000	10
2.6	Autorisation de séjour temporaire	10
2.7	Commission de révision des marchés publics	11
2.8	Comité sélect sur l'industrie automobile	12
2.9	Groupe de travail sur les subventions commerciales	13
2.10	Barrières commerciales provinciales	13
2.11	Commission mixte du commerce canado-américain	14

**CONTRÔLE
DE L'APPLICATION
DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE
ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS**

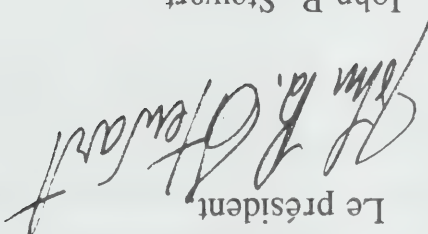
**Rapport interne
au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères
Octobre 1990**

Depuis, le Comité n'a pas cessé de suivre les développements, d'identifier les tendances et de se prononcer sur les mesures gouvernementales susceptibles d'améliorer ou d'accélérer la mise en oeuvre de l'Accord. Il ne cherche toutefois pas, dans le présent rapport, à présenter de nouveaux arguments ou à réclamer d'autres initiatives que celles qu'il a déjà recommandées. Le rapport constitue plutôt une mise à jour à la suite des travaux réalisés par le personnel de recherche. Dans des domaines comme celui du règlement des différends, par exemple, il y a beaucoup à dire alors que dans d'autres, il ne s'est produit à peu près rien de neuf. D'autre part, nous soulevons un certain nombre de nouvelles questions. En particulier, le Comité a entendu plusieurs témoignages sur des problèmes sectoriels de l'industrie canadienne.

Comme dans son rapport interne précédent, le Comité a préféré décrire les problèmes et rendre compte de leur évolution plutôt que de porter un jugement à leur sujet. Il s'est également efforcé d'aborder la situation de façon globale afin de dresser le bilan des nombreux facteurs à l'oeuvre dans les échanges commerciaux internationaux. Il ne veut pas par là laisser entendre que tout découle de l'Accord de libre-échange ou que tout y est lié, mais plutôt situer l'ALÉ dans le contexte d'une économie mondiale en pleine évolution. Le Comité veut ainsi permettre au lecteur d'évaluer le rôle important que les facteurs et les développements extérieurs à l'Accord de libre-échange jouent et continueront de jouer dans le processus de mise en oeuvre de l'ALÉ et dans la réorganisation actuelle de l'économie canadienne.

Le Comité continuera à suivre l'évolution de la situation et à en faire rapport au besoin.

Respectueusement soumis,

Le président

John B. Stewart

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

Neuvième Rapport

Le 5 avril 1989, le Sénat a autorisé le Comité à suivre l'application de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique* dans les deux pays visés ainsi que toute autre question relative au commerce qui y serait liée et à en faire rapport.

Le Comité a donc entrepris une série d'audiences portant sur divers aspects de l'Accord lui-même ainsi que sur des sujets connexes et a demandé à son personnel de recherche de faire le point régulièrement sur l'évolution de la situation. Au moyen des témoignages et des travaux de recherche, il a tenté d'établir de quelle manière les deux gouvernements se sont acquittés de leurs obligations contractées en vertu de l'ALÉ et de réunir et d'examiner des preuves concernant le coût et les avantages de l'Accord pour le Canada. Le Comité a également étudié la nature et la portée de plusieurs autres développements connexes dans le commerce international, notamment le déroulement des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, l'Europe de 1992 et la perspective de relations commerciales améliorées sur le continent nord-américain grâce au programme mexicain de libéralisation du commerce.

En mars 1990, le Comité a présenté son premier rapport découlant de cet ordre de renvoi. Il y exprimait l'avis suivant: "même s'il faudra attendre des années avant de pouvoir tirer des conclusions définitives sur l'utilité de l'Accord comme instrument de la politique commerciale canadienne et, donc, de faire des recommandations, les renseignements obtenus par le Comité et son personnel après un an de libre-échange permettent déjà de formuler des conclusions préliminaires relativement claires sur les domaines où une surveillance continue s'impose". À cette fin, le Comité a recommandé diverses mesures nouvelles ou supplémentaires que le gouvernement devrait prendre.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

"Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart
(*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à
suivre l'application de la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange*
Canada-Etats-Unis dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement
commercial qui y serait lié et à en faire rapport; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le
Comité durant la deuxième session de la trente-troisième législature et durant la
première session de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité.
La motion, mise aux voix, est adoptée."

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

MEMBRES DU COMITÉ⁽¹⁾

L'honorable John B. Stewart, *président*

Les honorables sénateurs:

*MacEachen, Allan J., c.p.	Atkins, Norman K.
(ou Frith, Royce)	Bolduc, Roch
*Murray, Lowell, c.p.	Bosa, Peter
(ou Doody, C. William)	Cogger, Michel
Ottenheimer, Gerald R.	Fairbairn, Joyce
Roblin, Duff, c.p.	Frith, Royce
Stewart, John B. (<i>Antigonish-Guysborough</i>)	Gigantes, Philippe D.
	Grafstein, Jeremiah S.
	LeBlanc, Roméo, c.p.
	(<i>Beauséjour</i>)

**Membres d'office*

(Quorum 4)

(1) Autres sénateurs qui ont participé à l'étude: Les honorables sénateurs E.W. (Staff) Barootes, Finlay MacDonald (*Halifax*), Heath Macquarrie, Jean-Maurice Simard, Peter Stollery et George van Rogen.

**CONTRÔLE
DE L'APPLICATION
DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE
ENTRE LE CANADA
ET LES ÉTATS-UNIS**

Rapport du

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

PRÉSIDENT: L'honorable John B. Stewart, sénateur

NOVEMBRE 1990

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 NOVEMBRE 1990

(40)

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à 16 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur John B. Stewart (*Antigonish-guysborough*), président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Atkins, Bosa, Bolduc, Cogger, Grafshein, Ottenheimer, Roblin et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Stollery et van Roggen. (2)

Présents: Du Centre parlementaire pour les Affaires étrangères et le Commerce extérieur: M. Peter Dobell, conseiller et M. Michael Kalnay, conseiller adjoint.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 5 avril 1989, le Comité poursuit l'examen du suivi de l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis* dans les deux pays ainsi que de tout fait nouveau survenu sur la scène commerciale qui y serait lié.

Le Comité étudie à huis-clos, son Neuvième rapport au Sénat sur le Contrôle de l'application de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis ainsi que le rapport interne.

Le Comité étudie ledit Neuvième rapport puis le président déclare à 16 h 27 que les délibérations sont désormais enregistrées.

L'honorable sénateur Bosa propose,—
Que le Comité adopte son Neuvième rapport, y compris le rapport interne connexe, et que le président dépose ledit rapport au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est aussi convenu,—
Que le Comité fasse imprimer 1 000 exemplaire dudit rapport.

Il est convenu,—
Que les attachés de recherche fassent une étude préliminaire du sujet du commerce à l'échelle mondiale.

Sur motion de l'honorable sénateur Fairbairn,—Il est de plus convenu,—
Que Le président soit autorisé à obtenir la permission du Sénat, afin que le Comité puisse se déplacer au Mexique afin d'étudier les possibilités d'établir un accord de libre-échange entre le Canada, le Mexique et les Etats-Unis.

À 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTE:

ATTEST:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 20, 1990

(40)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met at 4:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-guysborough*), presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Atkins, Bosa, Bolduc, Cogger, Grafshein, Ottenheimer, Roblin and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Other Senators present: The Honourable Senators Stollery and van Roggen. (2)

In Attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Peter Dobell, Counsellor and Mr. Michael Kalnay, Assistant advisor.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated April 5, 1989, "To monitor and report on the implementation and application in both countries of the *Canada-United States Free Trade Agreement Implementation Act* as well as any other related trade developments".

The Committee, meeting in camera, considered the Ninth Report to the Senate on Monitoring the Implementation of the Free Trade Agreement between Canada and the United States, as well as the related Staff Report.

After discussion of the said Ninth Report, the Chairman informed the Committee, at 4:27 p.m., that its proceedings would be on record.

The Honourable Senator Bosa moved,—
That the Committee adopt the Ninth Report of the Committee, including the attached Staff Report, and that Chairman table the said report in the Senate.

The question being put on the said motion—

It was resolved in the affirmative.

It was also agreed,—

That the Committee print 1000 copies of the said Report.

The Committee agreed,—
That the staff prepare a preliminary study on the topic of globalization of the world economy.

On motion of the Honourable Senator Fairbairn,—The Committee further agreed,—
That the Chairman be authorized to seek permission of the Senate to make a visit to Mexico in relation to a proposed free trade arrangement between Canada, Mexico and the United States.

At 5:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'honorable John B. Stewart, *président*

Les honorables sénateurs:

Atkins, Norman K.
Bolduc, Roch
Bosa, Peter
Cogger, Michel
Fairbairn, Joyce
Frith, Royce
Gigantès, Philippe D.
Grafshein, Jéraniel S.
LeBlanc, Roméo, c.p.
(*Beauséjour*)

*MacEachen, Allan J., c.p.
(ou Frith, Royce)
Murray, Lowell, c.p.
(ou Dooddy, C. William)
Otteneheimer, Gerald R.
Roblin, Duff, c.p.
Stewart, John B.
(*Antigonish-Guysborough*)

(Quorum 4)

**Membres d'office*

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Senators:

Atkins, Norman K.
Bolduc, Roch
Bosa, Peter
Cogger, Michel
Fairbairn, Joyce
Frith, Royce
Gigantès, Philippe D.
Grafshein, Jéraniel S.
LeBlanc, Roméo, P.C.
(*Beauséjour*)

*MacEachen, Allan J., P.C.
(ou Frith, Royce)
Murray, Lowell, P.C.
(or Dooddy, C. William)
Otteneheimer, Gerald R.
Roblin, Duff, P.C.
Stewart, John B.
(*Antigonish-Guysborough*)

(Quorum 4)

**Ex Officio Members*

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente : Groupe Communication Canada — Edition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9



SÉNAT DU CANADA

Deuxième session de la
trente-quatrième législature,
1989-1990

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires étrangères

Président:
L'honorable JOHN B. STEWART

Le mardi 20 novembre 1990

Fascicule n° 34

Vingt-huitième fascicule concernant:

Suivre l'application de la *Loi de mise en
œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-
États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que
tout autre développement commercial qui y
serait lié

NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ

INTITULÉ:

Contrôle de l'application de l'Accord
de libre-échange entre le Canada
et les États-Unis

SENATE OF CANADA

Second Session
Thirty-fourth Parliament
1989-90

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Foreign Affairs

Chairman:
The Honourable JOHN B. STEWART

Tuesday, November 20, 1990

Issue No. 34

Twenty-eighth Proceedings on:

Monitoring the implementation and
application in both countries of the *Canada-
United States Free Trade Agreement
Implementation Act* as well as any other
related trade development

NINTH REPORT OF THE COMMITTEE

ENTITLED:

Monitoring the Implementation
of the Canada-United States
Free Trade Agreement

Contrôle de l'application de l'Accord
de libre-échange entre le Canada
et les États-Unis

NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ

INTITULÉ:

Suivre l'application de la Loi de mise en
œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-
États-Unis dans les deux pays visés ainsi que
tout autre développement commercial qui y
serait lié

Vingt-huitième fascicule concernant:

Fascicule n° 34

Le mardi 20 novembre 1990

L'honorable JOHN B. STEWART
Président

Affaires étrangères

Délibérations du Comité
sénatorial permanent des

SÉNAT DU CANADA

Deuxième session de la
trente-quatrième législature
1989-1990



02663560

Monitoring the Implementation
of the Canada-United States
Free Trade Agreement

NINTH REPORT OF THE COMMITTEE

ENTITLED:

Monitoring the implementation and
application in both countries of the Canada-
United States Free Trade Agreement
Implementative Act as well as any other
related trade development

Twenty-eighth Proceedings on:

Issue No. 34

Tuesday, November 20, 1990

The Honourable JOHN B. STEWART
Chairman

Foreign Affairs

Proceedings of the Standing
Senate Committee on

SENATE OF CANADA

Second Session
Thirty-fourth Parliament
1989-90

SEP 1 1991

